

TARTU ÜLIKOOL
ÕIGUSTEADUSKOND
Avaliku õiguse osakond

Triinu Saar

TURGU VALITSEVA SEISUNDI KURITARVITAMIST PUUDUTAVATE RIKKUMISTE
MENETLEMINE HALDUS- JA VÄÄRTEOMENETLUSES NING EUROOPA
KOMISJONI MENETLUSES

Magistritöö

Juhendaja:

Dr. iur. Katri Paas-Mohando

Tallinn

2017

Sisukord

Sissejuhatus	3
1. TURGU VALITSEVA SEISUNDI KURITARVITAMIST PUUDUTAVATE RIKKUMISTE MENETLEMINE EESTIS JA EUROOPAS	9
1.1. Turgu valitseva seisundi tuvastamine	9
1.2.1. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemine haldusmenetluses KonkS-i ja KorS-i alusel	13
1.2.2. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemine vääртеomenetluses VTMS-i alusel	19
1.2.3. Paralleelmenetlusega seotud probleemid	24
1.3. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemine Euroopa Komisjonis	27
2. TÕENDID NING NENDE KOGUMINE HALDUSMENETLUSES, VÄÄRTEOMENETLUSES JA EUROOPA KOMISJONI HALDUSMENETLUSES	32
2.1. Ütlused, teabetaotlused ja ülekuulamine	32
2.1.1. Seletused ja teabetaotlused haldusmenetluses	32
2.1.2. Ütlused ja ülekuulamine vääртеomenetluses	33
2.1.3. Ütlused ja teabetaotlused Euroopa Komisjoni haldusmenetluses	36
2.2. Dokumendid ja läbiotsimine	39
2.2.1. Dokumendid ja läbivaatus haldusmenetluses	39
2.2.2. Dokumendid ja läbiotsimine vääртеomenetluses	41
2.2.1. Dokumendid ja ruumide kontroll Euroopa Komisjoni haldusmenetluses	43
3. ENESE MITTESÜÜSTAMISE PRIVILEEGI JA KAASAAITAMISKOHUSTUSE RISTUMINE	47
3.1. Enese mittesüüstamise privileegi sisu	47
3.2. Enese mittesüüstamise privileeg konkurentsireeglite rikkumisel	51
3.3. Võimalikud muudatused ja ettepanekud seaduste täiendamiseks	58
KOKKUVÕTE	63
ABSTRACT	69
KASUTATUD LÜHENDID	75
KASUTATUD LAHENDID	76
KASUTATUD KIRJANDUS	78
KASUTATUD ÕIGUSAKTID	80
MUUD KASUTATUD ALLIKAD	81

Sissejuhatus

Euroopa Komisjonil ja Euroopa Liidu (EL) liikmesriikide konkurentsiametitel on ühiseks eesmärgiks jälgida ja kontrollida erinevatel kaubaturgudel tegutsevate ettevõtjate käitumist, et tuvastada keelatud kokkuleppeid ja käitumismustreid, mis võivad kahjustada ettevõtjatevahelist vaba konkurentsi. See töö on EL-s prioriteetse tähtsusega, kuna usutakse, et just tõhus konkurents on eduka majandusliidu üks nurgakividest.

Eestis kehtivad EL konkurentsioigus ja Eesti siseriiklik konkurentsioigus paralleelselt ning Eesti ja EL konkurentsioigust reguleerivad sätted on väga sarnased, eristudes ainult EL-i sätete eelduse osas, mille kohaselt peab konkurentsi kahjustav ja keelatud tegevus omama mõju liikmesriikidevahelisele kaubandusele. Selline ühtsete reeglite rakendamine peaks tagama, et enamike juhtumite puhul on tulemus ehk otsus sama olenemata sellest, kas juhtumit uuriti EL õiguse alusel või siseriikliku õiguse alusel.¹

EL konkurentsireeglid tulenevad eeskätt Euroopa Liidu Toimimise Lepingu² (ELTL) artiklitest 101 ja 102. Käesolev töö keskendub artiklile 102. ELTL artikli 102 kohaselt on keelatud siseturus või selle olulises osas turgu valitseva seisundi kuritarvitamine ühe või mitme ettevõtja poolt kui see on siseturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamise tuvastamisel on oluline roll järelevalveametitel. EL tasandil teostab järelevalvet Euroopa Komisjon, kes menetleb turgu valitseva seisundi kuritarvitamist määruse 1/2003³ alusel haldusmenetluses.

Eestis on võimalik turgu valitseva seisundi kuritarvitamise osas rakendada nii halduslike meetmeid kui ka väärtteovastutust. Eesti siseriiklikus õiguses sätestab turgu valitseva seisundi kuritarvitamise keelu konkurentsiseaduse⁴ (KonkS) § 16 ning järelevalvet teostab Konkurentsiamet. KonkS § 16 rikkumisel on Eesti siseriikliku õiguse kohaselt Konkurentsiametil võimalik korrakaitseaduse⁵ (KorS) § 28 lg 1 alusel teha ettevõtjale ettekirjutus. Samade faktiliste asjaolude esinemise korral võib tegemist olla ka väärtteoga tulenevalt KonkS §-st 73⁵. Ametnik, kes haldusmenetluses tuvastab väärtteole viitavad

¹ R. Whish, D. Bailey. Competition Law. Eight edition. United Kingdom: Oxford University Press, 2015, (edaspidi: Whish, Bailey), p 4.

² Euroopa Liidu Toimimise Lepingu konsolideeritud versioon. 26.10.2012 – ET 2012/C 326/01

³ Nõukogu määrus (EÜ) nr 1/2003, 16. detsember 2002, asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta - EÜT L 1, 4.1.2003, lk 1—25 (edaspidi: Määrus 1/2003)

⁴ Konkurentsiseadus. RT I 2001, 56, 332 – RT I, 30.12.2014, 15 (edaspidi: KonkS)

⁵ Korrakaitseadus. RT I, 22.03.2011, 4 – RT I, 02.12.2016, 6 (edaspidi: KorS)

tunnused, on kehtiva õiguse alusel kohustatud alustama väärteomenetlust. Kuna turgu valitseva seisundi kuritarvitamine, mille puhul Konkurentsiamet võib teha ettekirjutuse, on oma sisult samasugune KonkS-s sätestatud väärteokoosseisuga⁶, võib sellise koosseisu ilmnemisel toimuda paralleelselt haldus- ning väärteomenetlus, mida mõlemat viib läbi Konkurentsiamet kui haldusorgan haldusmenetluses ning kui kohtuväline menetleja väärteomenetluses. Sellist situatsiooni nimetatakse haldusmenetluse ja süüteomenetluse paralleelsuseks ehk olukorras, kus ühe ja sama teo või sündmusega seotud faktilised asjaolud tuvastatakse ja neile antakse õiguslik hinnang teineteisest sõltumatult, samaaegselt või üksteisele järgnevalt.⁷ Selline olukord, kus turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemine võib toimuda nii haldus- kui ka väärteomenetluses, on vaieldamatult segadust tekitav.⁸

Käesolev magistritöö keskendub turgu valitseva seisundi kuritarvitamise korral menetluslikele probleemidele, eelkõige olukorrale, kus järelevalvemenetluse käigus algatatud haldusmenetlus läheb üle väärteomenetluseks. Väärteomenetluse alustamise piiritlemisel on praktilised probleemid tekkinud eelkõige seetõttu, et väärteomenetlust läbiviiv ametnik teostab sageli samas valdkonnas riiklikku järelevalvet ning väärteo tunnuste olemasolu selgub järelevalvemenetluse käigus. Riiklik järelevalvemenetlus on haldusmenetlus ning selle nõuded, sealhulgas tõendite kogumisel ja fikseerimisel ning menetlustoimingute vormistamisel erinevad väärteomenetluses analoogsetele toimingutele esitatavatest nõuetest.⁹ Tõendamiskorra erinevus haldusmenetluse ja süüteomenetluse vahel võib aga kaasa tuua olukorra, kus eri menetlustes ühe ja sama sündmustiku osas tuvastatu ei ole omavahel kooskõlas. Riigikohus on leidnud, et võimalusel tuleb vältida üksteisega seotud asjade lahendamise niisugust tulemust, kus veenvate põhjendusteta on tuvastatud üksteist välistavad asjaolud.¹⁰ Menetluste vaheline konflikt võib tekkida ka olukorras, kus menetlusosalised haldusmenetluses ja väärteomenetluses kokku ei lange – näiteks ettekirjutuses on adressaadiks juriidiline isik, väärteomenetluses tuleb aga juriidilise isiku karistamiseks tuvastada teo eest vastutav füüsiline isik.¹¹ Lisaks võib menetluse subjekti jaoks olla üsna arusaamatu, millise menetluse raames tema suhtes parajasti menetlustoiminguid läbi viiakse. Selline ebaselgus raskendab aga isikul oma õiguste eest

⁶ Nimelt sätestab KonkS § 73⁵: „Ebaõiglaste äritingimuste kehtestamise, tootmise või teenindamise või kaubaturu, tehnilise arengu või investeeringute piiramise, samuti muu tegevuse eest, millega on kaasnenud ettevõtja turgu valitseva seisundi kuritarvitamine kaubaturul, karistatakse rahatrahviga kuni 300 trahviühikut või arestiga. Sama teo eest, kui selle on toime pannud juriidiline isik, karistatakse rahatrahviga kuni 400 000 eurot.“

⁷ J.Sarv. Mõningatest haldus(kohtu)menetluse ja süüteomenetluse paralleelsusega seotud probleemidest. Juridica 5/2005 (edaspidi: Sarv), lk 309

⁸ K. H. Eichhorn, C. Ginter. Euroopa Liidu ja Eesti konkurentsioigus. Tallinn, Brüssel: Juura, 2007 (edaspidi: Eichhorn, Ginter), lk 133

⁹ I. Koolmeister, A.Kangur, S.Lind, E.Pajula, T.Ploom, I.Sirk. (2007) Väärteomenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne. Tallinn: Juura (edaspidi: VTMS Komm vlj.), § 58 p 3

¹⁰ RKHKo, 26.03.2009 nr 3-3-1-2-09, p 9

¹¹ Sarv, lk 311

seismist, kuna paralleelmenetluste puhul on paratamatult raske eristada, millised õigused ja kohustused on tal haldusmenetluses ja millised väärteomenetluses.

Väärteomenetluses on menetluse subjektil õigus tugineda enese mittesüüstamise privileegile ehk mitte kaasa aidata enda süü tõendamisele. Haldusmenetluses on aga menetlusalusel isikul kohustus teha koostööd Konkurentsiametiga. See tähendab, et kõiki vajalikke tõendeid saab menetlusaluselt isikult nõuda sunnikorras. Haldusmenetluses on küll piisavad seadusest tulenevad võimalused, et tagada efektiivne menetlus, kuid puudub ettevõtjale rikkumise eest trahvi tegemise võimalus. Tulenevalt kaasaaitamiskohustuse puudumisest väärteomenetluses on turgu valitseva seisundi kuritarvitamise tuvastamine raskendatud, mistõttu on Eestis trahvide määramised turgu valitseva seisundi kuritarvitamise eest olnud harvad. Konkurentsiamet on viimase 12 aasta seisuga määranud trahvi umbes 36 000 euro ulatuses.¹² Sellele, et väärteomenetluses on turgu valitseva seisundi tuvastamine keeruline, on viidanud ka Justiitsministeeriumi koostatud kriminaalpoliitika analüüs. Analüüsis on välja toodud, et põhjused, miks haldusmenetlus oleks sobivam kui väärteomenetlus, tulenevad eelkõige ettevõtjate soovimatusest koostööd teha ning tõendite kogumise keerukusest.¹³

Illustreerimaks olukorda, siis näiteks erinevates ebaõiglase hinnakujunduse vaidlustes ei ole siseriikliku õiguse kohaselt õigus väärteomenetluses nõuda selliste andmete esitamist, kuidas toote või teenuse hind kujunes ning millised on olnud ettevõtja enda kulud. Nende andmete puudumisel on väga keeruline tõendada, kas turgu valitseva ettevõtja hinnakujundus on vastuolus konkurentsioigusega või mitte. Isegi, kui rikkumist tõendavad andmed on esitatud haldusmenetluses, siis väärteomenetluses saab kasutada vaid neid tõendeid, mis vastavad kriminaalmenetluse seaduses sätestatud lubatud tõendite kriteeriumitele. Lisaks on väärteomenetluse üheks puuduseks lühike aegumistähtaeg¹⁴, mille sisse on keeruline mahutada kaubaturuanalüüsi, tõenditega tutvumist ning isegi kaheastmelist kohtumenetlust.¹⁵ Eesti on vaid üks väheseid riike, kellel on turgu valitseva seisundi kuritarvitamine käsitletav väärteona (Sloveenias on samuti nii haldusrikkumine kui ka väärtegu). Enamus riikides on turgu valitseva seisundi kuritarvitamise näol tegemist haldusrikkumisega ning ettevõtjale on võimalik määrata rikkumise eest rahaline karistus, mis valdavalt on seotud ettevõtja käibega. Tekib küsimus, kas

¹² Intervjuu Konkurentsiameti peadirektori asetäitja Kristel Rõõmusaarega, 04.04.2017

¹³ U. Klopets, M.-L. Sööt. Konkurentsivõistluste menetlemine. Kriminaalpoliitika analüüs. 4/2014 Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.digar.ee/arhiiv/et/download/189133> (17.04.2017)

¹⁴ Tulenevalt KonkS § 73⁹ on turgu valitseva seisundi kuritarvitamise aegumistähtaeg 3 aastat.

¹⁵ U. Klopets, M.-L. Sööt. Konkurentsivõistluste menetlemine. Kriminaalpoliitika analüüs. 4/2014 Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.digar.ee/arhiiv/et/download/189133> (17.04.2017)

Eestis kehtivad menetlusreeglid turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemisel väärteomenetluses tagavad EL konkurentsioiguse eesmärgi?

Ka Euroopa Komisjon on teinud ettepaneku uuteks eeskirjadeks, et võimaldada liikmesriikide konkurentsiasutustel ELi konkurentsieeskirju tõhusamalt rakendada.¹⁶ Euroopa Komisjoni ettepaneku ja uue direktiivi eelnõuga soovitakse tagada efektiivne järelevalve, kus oleksid tagatud vajalikud vahendid, et konkurentsiasutused saaksid teha otsuseid täiesti sõltumatult ning nende käsutuses oleksid tõhusad vahendid rikkumiste ärahoidmiseks ja nende eest karistuste määramiseks. Euroopa Komisjon on direktiivi eelnõus viidanud asjaolule, et osadel konkurentsiametitel puuduvad vajalikud vahendid, et avastada konkurentsireeglite rikkumisi ja määrata efektiivseid trahve ettevõtjatele, kes vastutavad konkurentsireeglite rikkumise eest.¹⁷

Käesoleva magistritöö eesmärk on välja selgitada, kas Eestis kehtiv regulatsioon turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemisel on piisav, et avastada konkurentsireeglite rikkumisi ja määrata efektiivseid trahve. Magistritöös püstitatakse eesmärgini jõudmiseks järgnevad uurimisküsimused:

- Kuidas erinevad tõendite kogumise võimalused Eesti väärteomenetluses, järelevalve menetluses ja Euroopa Komisjoni menetluses?
- Milliseid haldusmenetluses kogutud tõendeid tohib kasutada paralleelselt toimivas väärteomenetluses?
- Millal on menetlusalusel isikul õigus tugineda enese mittesüüstamise privileeg ja millal on tal koostöökohustus?

Teema on aktuaalne, kuna seda ei ole sellisel kujul varem käsitletud. Paralleelmenetluses kogutud tõendite kogumise probleemide ja kaasaaitamiskohustuse ning enese mittesüüstamise privileegi ristumise kohta on kirjutatud erinevaid artikleid maksurikkumiste korral. Konkurentsireeglite rikkumiste menetlemine sarnaneb maksukorraldusõiguse rikkumiste menetlemisega, kuna ka maksurikkumisi menetletakse paralleelselt nii haldusmenetluses kui ka väärteomenetluses.

¹⁶Euroopa Komisjon – Pressiteade. Monopolidevastane võitlus: komisjoni ettepanek muuta liikmesriikide konkurentsiasutused veelgi tõhusamateks, töökohtade loomise ja majanduskasvu huvides. Brüssel, 22. märts 2017. (edaspidi: Pressiteade) Arvutivõrgus kättesaadav: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-685_et.htm (19.04.2017)

¹⁷ Directive of the European Parliament and of the Council. Commission staff working document. Impact Assessment. Accompanying the Document Proposal to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market. Brussels, 22.3.2017 SWD (2017) 114 final part 1/2 (edaspidi: Komisjoni ettepanek), 5.3. Arvutivõrgus kättesaadav: http://ec.europa.eu/competition/antitrust/impact_assessment_annexes_en.pdf (19.04.2017)

Magistritöös otsitakse kinnitust kahele hüpoteesile. Esiteks, et kaasaaitamiskohustuse puudumisel on turgu valitseva seisundi kuritarvitamise süütegusid raske tuvastada. Teiseks, et haldusmenetluse ja väärteomenetluse paralleelsel toimumisel on kaasaaitamiskohustuse ja enese mittesüüstamise privileegile tuginemise piirid ebaselged.

Käesolev magistritöö on jagatud kolme peatükki. Esimeses peatükis käsitletakse turgu valitseva seisundi kuritarvitamise menetlemist Eesti haldusmenetluses ja väärteomenetluses ning Euroopa Komisjoni haldusmenetluses. Esiteks kirjeldatakse, kuidas toimub turgu valitseva seisundi tuvastamine. Kuna materiaalnorm on nii Eestis kui ka Euroopa Komisjonis ühesugune, siis hõlmab antud alapeatükk nii Eestis kui ka Euroopa Komisjonis turgu valitseva seisundi tuvastamist. Teiseks käsitletakse turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemist haldusmenetluses KonkS-i ja KorS-i alusel ning väärteomenetluses VTMS-i alusel. Sealhulgas analüüsitakse, millised on kõige tüüpilisemad menetluslikud probleemid, mis võivad tekkida paralleelmenetlusest. Kolmandaks käsitletakse, kuidas toimub turgu valitsevat seisundit puudutavate rikkumiste menetlemine Euroopa Komisjoni haldusmenetluses.

Teises peatükis analüüsitakse täpsemalt, milliseid tõendeid on võimalik koguda haldusmenetluses ja väärteomenetluses turgu valitseva seisundi rikkumisel ning milliseid meetmeid võimaldab siseriiklik õigus tõendite kogumiseks rakendada. Kuna paralleelsete menetluste puhul tuleb tihtipeale järelevalvemenetlusest üle viia tõendeid väärteomenetlusesse, siis uuritakse teises peatükis, milliseid haldusmenetluses kogutud tõendeid saab kasutada väärteomenetluses ja millised tõendid tuleb uuesti koguda. Lisaks võrreldakse, millised on tõendite kogumise erinevused siseriikliku õiguse kohaselt võrreldes Euroopa Komisjoni menetlusega.

Kolmandas peatükis analüüsitakse enese mittesüüstamise privileegi ja kaasaaitamiskohustuse konflikti paralleelsete menetluste puhul. Analüüsi eesmärgiks on esmalt uurida, kuidas käsitleb Euroopa Kohus ja Euroopa Inimõiguste Kohus (EIK) oma lahendites kahe põhimõtte kollisiooni – menetlusosalise kaasaaitamiskohustuse ja enese mittesüüstamise privileegi ristumist. Esmalt avatakse enese mittesüüstamise privileegi sisu EIK näitel ning teiseks uuritakse, kuidas on kaasaaitamiskohustust sisustanud Euroopa Kohus konkurentsireeglite rikkumisi puudutavates kohtuasjades. Kuna vastav kohtupraktika Eestis turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate paralleelsete menetluste puhul puudub, siis uuritakse, kuidas on eelnimetatud konflikt lahendatud maksurikkumiste menetlemisel. Töö viimases peatükis pakutakse lahendusi kehtiva regulatsiooni muutmiseks. Kokkuvõttes annab autor vastuse, kas tõstatatud hüpoteesid leiavad kinnitust või lükkab autor nad ümber.

Magistritöös kasutakse võrdlevat meetodit (Eesti väärteomenetluse ja haldusmenetluse menetlusreeglite ja tõendite küsimise võimaluste võrdlemine Euroopa Komisjoni haldusmenetlusega) ja analüütilist meetodit (kaasaaitamiskohustuse ja enese mittesüüstamise privileegi ristumine). Magistritöös on allikatena kasutatud nii Eesti siseriiklikke kui ka Euroopa Liidu õigusakte, Eesti riigi- ning ringkonnakohtu ning Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguse Kohtu praktikat.

Antud magistritöö aine valdkondi kõige enam iseloomustavad märksõnad Eesti märksõnastiku (EMS) alusel on konkurentsioigus, väärteomenetlus, haldusmenetlus ja tõendid (jur.).

1. TURGU VALITSEVA SEISUNDI KURITARVITAMIST PUUDUTAVATE RIKKUMISTE MENETLEMINE EESTIS JA EUROOPAS

1.1. Turgu valitseva seisundi tuvastamine

Selleks, et võrrelda, kuidas toimub turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemine Eestis ja Euroopas on esmalt vajalik avada turgu valitseva seisundi tuvastamise materiaaloigusliku raamistik, mis on aluseks menetlusele. Kuna materiaalnorm on nii Eestis kui ka Euroopa Komisjonis ühesugune, siis hõlmab antud alapeatükk nii Eestis kui ka Euroopa Komisjonis turgu valitseva seisundi tuvastamist.

Turgu valitseva ettevõtja definitsiooni andis Euroopa Kohus esmakordselt *United Brands* kaasuses. Turgu valitsev seisund on ettevõtjale kuuluv majanduslikult tugev seisund, mis võimaldab tal takistada efektiivset konkurentsi konkreetsel turul, lubades tal toimida enamasti sõltumatult oma konkurentidest ja klientidest ning lõppkokkuvõttes tarbijatest.¹⁸ Karistatav ei ole turgu valitsev seisund kui selline. Taunitav on vaid turgu valitseva seisundi kuritarvitamine.¹⁹

Turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemisel nii Eestis kui ka Euroopa Komisjonis hinnatakse esiteks, kas asjaomasel ettevõtjal on valitsev seisund. Selleks, et tuvastada turgu valitsev seisund, tuleb esmalt määratleda asjaomane turg, millel ettevõtja tegutseb. Ettevõtjana käsitletakse äriühingut, füüsilisest isikust ettevõtjat või muu majandus- või kutsetegevuses osalevat isikut või juriidiliseks isikuks mitteoleva ühenduse või ettevõtja huvides tegutsevat isikut. Samuti riiki, kohaliku omavalitsuse üksust, avalik-õiguslik juriidilist isikut või muud haldusülesandeid täitvat isikut kui ta osaleb kaubaturul.²⁰

Asjaomane turg jaguneb asjaomaseks kaubaturuks ja asjaomaseks geograafiliseks turuks. Komisjoni määratluse kohaselt hõlmab asjaomane kaubaturg kõiki neid tooteid ja/teenuseid, mis tarbijate seisukohast on oma iseloomulike tunnuste, hindade ja otstarbekohase kasutuse põhjal omavahel vahetatavad ja asendatavad.²¹ Asjaomane geograafiline turg on konkurentsitingimustelt üsna sarnane ja naaberaladest eelkõige märgatavalt erinevate

¹⁸ EKo, 14.02.1978, C-27/76 *United Brands Company and United Brands Continental B.V. vs. Komisjon*, (edaspidi: *United Brands*), p 64

¹⁹ Eichhorn, Ginter, lk 77

²⁰ KonkS § 2

²¹ Komisjoni teatis asjaomase turu mõiste kohta ühenduse konkurentsioiguses. EÜT 97/C 372/03, lõik 7

konkurentsitingimuste tõttu eristatav ala, kus kõnealused ettevõtjad tegelevad kaupade ja teenuste pakkumise ja hankimisega.²²

KonkS § 3 kohaselt on kaubaturg hinna, kvaliteedi, tehniliste omaduste, realiseerimis- ja kasutamistingimuste ning tarbimis- ja muude omaduste poolest ostja seisukohalt omavahel vahetatavate või asendatavate kaupade käibimise ala, mis hõlmab muu hulgas kogu Eesti territooriumi või selle osa.²³ KonkS ei sisalda selgesõnaliselt geograafilise turu definitsiooni ega eraldi terminit „geograafiline turg“. Praktikas käsitletakse geograafilise turu vastena eelnimetatud paragrahvis sisalduvaid sõnu „kaupade käibimise ala“.²⁴

Asjaomane turg, mille piires konkreetset konkurentsiküsimust hinnatakse, moodustub seega toote- ja geograafilise turu ühendamisel. Seega selleks, et tegemist oleks toodete või teenustega, mis asuvad samal kaubaturul peavad need olema vahetatavad või asendatavad. Asendatavuse hindamisel tuleb kindlaks teha nende toodete hulk, mida tarbija käsitleb asendustoodetena. Üks võimalus seda kindlaks teha võiks olla spekulatiivne katse, mille puhul võetakse hüpoteetiline väike püsiv muudatus suhtelistes hindades ning hinnatakse tarbijate eeldatavaid reaktsioone sellele hinnatõusule.²⁵ Tegemist on niinimetatud SSNIP katsega (*Small but Significant Non-transitory Increase in Price*), mille käigus hüpoteetiliselt tõstetakse kontrollitavate kaupade hindu umbes 5-10% ning seejärel hinnatakse tarbija reaktsiooni. Juhul, kui tarbijad asendaksid konkreetse kauba muu kaubaga, sh teise ettevõtja poolt toodetava kaubaga, siis asuvad need ettevõtjad ja kaubad samal turul.²⁶

Kaubaturu määratlemiseks võib kasutada ka teisi kvantitatiivseid ja empiirilisi meetmeid. Näiteks vaatluse all olevate kaupade hinnaanalüüsi, hinna- ja tarbimismuudatusi ajas, andmeid hangete kohta ja muid meetmeid, mis võivad anda teavet sellest, kas pakkumise poolel on kaupadele piiranguid.²⁷ Arvesse võetakse ka muid tegureid, näiteks kas on tõkkeid, mis takistavad uutel ettevõtjatel turule sisenemist, või uuritava ettevõtja osakaalu tarneahela erinevatel tasanditel.

Järgmiseks tuleb turgu valitseva seisundi hindamisel tuvastada ettevõtja turuosa asjaomasel kaubaturul. KonkS § 13 lg-e 1 kohaselt omab turgu valitsevat seisundit ettevõtja või mitu samal kaubaturul tegutsevat ettevõtjat, kelle positsioon võimaldab tal/neil sellel kaubaturul tegutseda arvestataval määral sõltumatult konkurentidest, varustajatest ja ostjatest. Turgu valitseva

²² Ibid, lõik 8

²³ KonkS § 3

²⁴ Eichhorn, Ginter, lk 39

²⁵ Ibid, lk 37

²⁶ Komisjoni teatis asjaomase turu mõiste kohta ühenduse konkurentsioiguses - ELT 97/C 372/5, punkt 7

²⁷ Eichhorn, Ginter, lk 38

seisundi omamist eeldatakse, kui ettevõtjale või mitmele samal kaubaturul tegutsevale ettevõtjale kuulub kaubaturul vähemalt 40 protsenti käibest. Lisaks loetakse turgu valitsevaks ettevõtjaks ka ettevõtja, kellele kuulub oluline vahend.²⁸ Euroopa Kohtu praktikast tulenevalt eeldatakse turu valitsemist siis, kui ettevõtjale kuulub 50% või rohkem kaubaturust.²⁹ Sellises olukorras lasub tõendamiskoormus, et tegemist ei ole turgu valitsevat seisundit omava ettevõtjaga, konkreetsel ettevõtjal. Turuosad vahemikus 40-50% viitavad reeglina turgu valitsevale seisundile, samas on Euroopa Kohus leidnud, et ettevõtja omab turgu valitsevat seisundit ka olukorras, kus talle kuulus vähem kui 40% kaubaturust^{30, 31}

Nagu eelnevalt öeldud, siis ettevõtja turgu valitsev seisund ei ole iseenesest ebaseaduslik ning turgu valitseval ettevõtjal on kõik õigused konkureerida teiste turuosalisteks olevate ettevõtjatega võrdsetel tingimustel. Küll aga peab turgu valitsev ettevõtja vastutama eelkõige selle eest, et ta oma tegevusega ei kahjustaks tõelist moonutamata konkurentsi asjaomasel turul.³² Järgmiseks tuleb kindlaks teha, kas sellist valitsevat seisundit kuritarvitatakse, näiteks turuvallutusliku hinnakujundusega või muu sellise tegevusega.³³

ELTL artikkel 102 sätestab: „Siseturus või selle olulises osas turgu valitseva seisundi kuritarvitamine ühe või mitme ettevõtja poolt on keelatud kui siseturuga kokkusobimatu niivõrd, kuivõrd see võib mõjutada liikmesriikidevahelist kaubandust. Sellised kuritarvitused võivad seisneda iseäranis: a) ebaõiglaste ostu- või müügihindade või muude ebaõiglaste tehingutingimuste otseses või kaudses kehtestamises; b) toodangu, turgude või tehnilise arengu piiramises tarbijate kahjuks; c) erinevate tingimuste rakendamises võrdväärsete tehingute puhul, pannes kaubanduspartnerid sellega ebasoodsasse konkurentsiolukorda; d) selles, et lepingu sõlmimise eeltingimuseks seatakse teise poole nõusolek võtta endale lisakohustusi, mis oma laadilt või kaubandustavade kohaselt ei ole seotud lepingu objektiga“. KonkS § 16 sätestab turgu valitseva ettevõtja kuritarvitamist järgmiselt: „Keelatud on ühe või mitme ettevõtja poolt turgu valitseva seisundi otsene või kaudne kuritarvitamine kaubaturul, sealhulgas: 1) otsene või kaudne ebaõiglaste ostu- või müügihindade või muude ebaõiglaste äritingimuste kehtestamine; 2) tootmise, teenindamise, kaubaturu, tehnilise arengu või investeerimise piiramine; 3) võrdväärsete kokkulepete korral erinevate tingimuste pakkumine või rakendamine erinevatele

²⁸ KonkS § 13 lg 2

²⁹ EKo, 03.07.1991, C-62/86 *AKZO Chemie BV v Commission* (edaspidi: *AKZO*), p 60

³⁰ EKo, 15.03.2007, C-95/04 *P British Airways pls v Commission* (edaspidi: *Brittish Airways*)

³¹ Eichhorn, Ginter, lk 81

³² Suunised komisjoni täitetegevuse prioriteetide kohta EÜ asutamislepingu artikli 82 kohaldamisel turgu valitsevate ettevõtjate kuritahtliku konkurentide tõrjuva tegevuse suhtes, 24.02.2009, 2009/C 45/02, lk 7-20

³³ ELi konkurentsieskirjade rakendamine: Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 kohaldamine. Internetis kättesaadav: http://publications.europa.eu/resource/ellar/b7f1e3bf-1e4b-4638-8a53-90d043e8a9f5.0008.02/DOC_3

äripartneritele, pannes mõne neist sellega ebasoodsasse konkurentsiolukorda; 4) kokkuleppe sõlmimise eelduseks tingimuse seadmine, et teine pool võtab endale kokkuleppe objektiga mitteseotud lisakohustusi; 5) ettevõtja sundimine endaga või teise ettevõtjaga koondumiseks, konkurentsi kahjustava kokkuleppe sõlmimiseks, kooskõlastatud tegevuseks või otsuse vastuvõtmiseks; 6) põhjendamatu keeldumine kauba müümisest või ostmisest“. Nimetatud loetelud ei ole ammendavad, mis tähendab, et kuritarvitamise viise võib olla teisigi.

Konkurentsiteoorias eristatakse ettevõtja turgu valitseva seisundi kuritarvitamise kahte liiki: ärakasutav kuritarvitamine (*exploitative abuse*) ja tõkestav kuritarvitamine (*exclusionary abuse*). Euroopa Kohus defineeris ärakasutava kuritarvitamise sisu *United Brands* kaasuses, mille kohaselt ärakasutav kuritarvitamine on selline turgu valitseva ettevõtja käitumine, kui turgu valitsevast seisundit tulenevad võimalused kasutatakse sellise kaubandusliku tulu saamiseks, mida poleks võimalik saada normaalse või tõhusa konkurentsi puhul.³⁴ Ärakasutav kuritarvitamine leiab aset, kui turgu valitsevat seisundit omav ettevõtja kehtestab põhjendamatult kõrged hinnad.³⁵

Tõkestava kuritarvitamise mõiste tuleneb *Hoffman-La Roche* kaasusest³⁶, millega Euroopa Kohus defineeris ettevõtja turgu valitseva seisundi kuritarvitamise ülddefinitsiooni, kuid mis suures osas langeb kokku tõkestava kuritarvitamise mõistega. Nimelt on kuritarvitamise mõiste seotud turgu valitseva ettevõtja käitumisega, mis võimaldab mõjutada kaubaturu struktuuri, kus on konkurents nõrgenenud ning mis on tingitud turgu valitseva ettevõtja olemasolust. Kõige tüüpilisem tõkestav kuritarvitus leiab aset siis, kui turgu valitsev ettevõtja, näiteks jahumüüja, lõpetab naaberturgudel tegutsevate ettevõtjate, näiteks pagaritöökodade, jahuga varustamise eesmärgiga hõivata see külgnev kaubaturg ehk pagaritoodete müümise turg.³⁷

Turgu valitseva seisundi kuritarvitamise tuvastamisel on oluline roll järelevalveametitel. Euroopa Liidu tasandil teostab järelevalvet Euroopa Komisjon haldusmenetluses. Eestis toimub turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemine nii haldusmenetluses kui ka vääртеomenetluses. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavaid juhtumeid menetleb Eestis Konkurentsiamet. Konkurentsiamet teostab Eesti-siseselt järelevalvet konkurentsioiguste rikkumiste üle³⁸, vastutab ELTL art 101 ja art 102 kohaldamise eest ning osutab vajaduse korral Euroopa Komisjonile abi konkurentsialase järelevalve ja kohapealse

³⁴ *United Brands*, p 249

³⁵ J.Põldroos jt. Konkurentsiseadus, kommentaarid. Tallinn: Konkurentsiamet, TTÜ Kirjastus 2003 (edaspidi: KonkS Komm vlj.), § 16 p 4.31

³⁶ EKo, 13.02.1979, C-85/76 *Hoffmann-La Roche & Co.AG vs. Komisjon*, (edaspidi: *Hoffmann-La Roche*), p 40-42,

³⁷ KonkS Komm vlj., § 16 p 4.32

³⁸ KonkS § 73⁸ lg 2

kontrolli teostamisel³⁹. Väärteomenetluses on Konkurentsiamet kohtuvälise menetleja rollis. Järgnevas alapeatükis selgitatakse, kuidas toimub Eestis turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemine KorS-i ja KonkS-i alusel haldusmenetluses, VTMS-i alusel väärteomenetluses ning kuidas tuvastatakse turgu valitseva seisundi kuritarvitamine Euroopa Komisjoni menetluses.

1.2. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemine Eestis

1.2.1. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemine haldusmenetluses KonkS-i ja KorS-i alusel

KonkS § 54 lg-e 1 kohaselt teostab Konkurentsiamet riiklikku järelevalvet KonkS-i täitmise üle (edaspidi haldusmenetlus/järelevalvemenetlus). Riiklik järelevalve tähendab avaliku võimu kandjate poolt oma sellise pädevuse kasutamist, mis on neile antud kontrollimaks väljapoole oma ametkonda jäävate isikute tegevuse seaduslikkust. KorS § 2 lg 4 defineerib riiklikku järelevalvet kui korrakaitseorgani tegevust eesmärgiga ennetada ohtu, selgitada see välja või tõrjuda või kõrvaldada korrarikkumine.

Vabariigi Valitsuse seaduse⁴⁰ (VVS) § 75 kohaselt teostatakse riiklikku järelevalvet korrakaitseseaduses ja teistes seadustes sätestatud alusel ja korras. Konkurentsiseadus sätestab, et haldusmenetlusele kohaldatakse haldusmenetluse seaduse⁴¹ sätteid, arvestades KonkS-i erisusi. Järelikult toimub järelevalvemenetluse raames KorS-i, HMS-i ja KonkS-i üheaegne kohaldamine.⁴²

Haldusmenetlus algab taotluse esitamisega Konkurentsiametile või kui menetlus on algatatud Konkurentsiameti initsiatiivil, siis menetlusosalise teavitamisega menetlusest või menetlusosalise suhtes esimese menetlustoimingu tegemisega. KonkS § 63¹ kohaselt tuleb haldusmenetluse algatamiseks esitada Konkurentsiametile avaldus, mis peab olema kirjalik ning selles peavad olema märgitud HMS § 14 lõikes 3 nimetatud andmed.

Haldusmenetlust läbiviies kehtivad menetlusalusele isikule HMS-st tulenevad õigused ja kohustused. Menetlusalusel isikul on õigus tema soovil saada selgitusi millised õigused ja

³⁹ KonkS § 54 lg 1

⁴⁰ Vabariigi Valitsuse seadus. RT I 1995, 94, 1628-RT I, 22.06.2016, 31 (VVS)

⁴¹ Haldusmenetluse seadus. RT I 2001, 58, 354- RT I, 25.10.2016, 5 (HMS)

⁴² KonkS § 1 lg 4, VVS § 75

kohustused on menetlusosalisel haldusmenetluses, millise tähtaja jooksul haldusmenetlus eeldatavasti läbi viiakse ja millised võimalused on haldusmenetluse kiirendamiseks, millised taotlused, tõendid ja muud dokumendid tuleb haldusmenetluses esitada ning milliseid menetlustoiminguid peavad menetlusosalised sooritama.⁴³ Menetlusosalisel isikul on tulenevalt HMS-st õigus olla ära kuulatud, esitada arvamusi ja vastuväiteid⁴⁴. Samuti on tal õigus igas menetlusstaadiumis tutvuda haldusorganis säilitavate asjas tähtsust omavate dokumentide ja toimikuga, kui see on olemas, välja arvatud kui selles sisalduvad andmed, mille avaldamine on seadusega keelatud.⁴⁵ Näiteks kui toimik sisaldab teise ettevõtja ärisaladusi. Menetlusosalisel isikul on järelevalvemenetluses õigus kasutada esindajat, välja arvatud menetlustoimingutel, mida seadusest tulenevalt peab menetlusosaline ise tegema.⁴⁶

HMS § 6 sätestab uurimispõhimõtte, mille kohaselt on haldusorgan kohustatud haldusmenetluses välja selgitama menetletavas asjas olulise tähendusega asjaolud ja vajaduse korral koguma selleks tõendeid omal algatusel. Uurimispõhimõttest tulenevalt on iga haldusorgan pädev ja kohustatud kontrollima, kas haldusakti andmise faktilised ja õiguslikud eeldused on täidetud.⁴⁷ Uurimispõhimõttega seondub aga ka käesoleva töö seisukohast eriti oluline menetlusosalise kohustus teha haldusorganiga koostööd ning anda välja kõik asjas tähtsust omavad dokumendid ning informatsioon.⁴⁸

Uurimispõhimõtte sisustamisele avaldab mõju ka Euroopa Liidu õigusest tulenev hoolsuspõhimõte (*principle of care*). Hoolsuspõhimõte paneb haldusorganile kohustuse erapooletult ja hoolikalt uurida konkreetse asjasse puutuvaid faktilisi ja õiguslikke asjaolusid. Hoolsuspõhimõte on kaitsva eesmärgiga, sest ta paneb haldusorganile kohustuse koguda kogu vajalik teave – nii pooltele kasulik kui ka kahjulik – omal initsiatiivil.⁴⁹ Riigikohus on leidnud, et isegi siis kui menetlusosalise suhtes ilmnevad soodustegurid, on haldusorgani ülesanne hankida tõendeid, et kõrvaldada kogutud teabe lüngad ja sel viisil välistada võimalus kahelda asja otsustamiseks tähtsates asjaoludes.⁵⁰ Samas on Riigikohus täpsustanud, et turgu valitseva seisundi kuritarvitamise menetlemisel ei lasu tõendamiskoormis siiski ainuüksi Konkurentsiametil, vaid mõlemad pooled peavad tõendama oma väiteid. Turgu valitsev

⁴³ HMS § 36 lg 1

⁴⁴ HMS § 40 lg 1

⁴⁵ HMS § 37 lg 1 p 1

⁴⁶ HMS § 13 lg 1

⁴⁷ I. Pilving. Riigikohtu 2001. aasta praktika haldusmenetluse valdkonnas. Juridica: 2002/2, lk 113.

⁴⁸ HMS § 38 lg 3

⁴⁹ H. P. Nehl. Principle of Administrative Procedure in EC Law. Oxford: Hart Publishing 1999 (edaspidi: Nehl) lk 108. ; R. Annus. Uurimispõhimõtte haldusmenetluses. Juridica, 7/2008 (edaspidi: Annus), lk 499

⁵⁰ RKHKo, 23.10.2001 nr 3-3-1-49-01, p 23

ettevõtja peab suutma õigustada oma tegevust, millel on vastupidine mõju konkurentsionormide eesmärgiga võrreldes.⁵¹

Konkurentsiseaduses sätestatud konkurentsialaste rikkumiste tuvastamiseks peab amet koguma hulgaliselt andmeid (dokumente ja teavet) muuhulgas ka kaubaturu määratlemiseks ja konkurentsiolukorra analüüsimiseks ning selleks on vajalik pöörduda nii ettevõtja poole, kelle tegevuse vastavast seadusele hinnatakse ja keda võib lugeda KorS-i tähenduses avaliku korra eest vastutavaks isikuks⁵², kui ka paljude kolmandate isikute (ettevõtjate) poole.⁵³ Tõendusliku baasi loomisel tuleb Konkurentsiametil järgida proportsionaalsuse printsiipi ja teisi õiguse üldtunnustatud põhimõtteid.⁵⁴ Näiteks peab asutus täiendavate tõendite kogumise vajalikkuse hindamisel ühest küljest arvestama, kui suur on väärotsuse tõenäosus ilma täiendavate tõenditeta ja võrdlema, kas see kaalub üles tõendite kogumisega kaasneva aja- ja rahakulu. Seega tuleb anda hinnang tõendite kogumise kui menetlustoimingu proportsionaalsusele.⁵⁵

Uurimistoimingute läbiviimise seisukohalt on oluline näiteks vormivabaduse põhimõte, mis tähendab haldusorgani rollist vaadatuna põhimõttelist võimalust kasutada mistahes vormi menetlusosalisega suhtlemiseks, kui menetlusosaline suudab sel viisil edastatud teavet vastu võtta. Haldusorgan peab suhtlemise vormi valides arvestama menetlusosalise võimalustega ning soovidega – kui isik ei pea objektiivsetel põhjustel võimalikuks elektroonilist või suulist asjaajamist, siis tuleb leida suhtlemiseks muud võimalused. Teabe edastamisel ei ole menetlusosaline ega ka haldusorgan seotud teise valitud suhtlemisviisiga – näiteks võib isik vastata telefonitsi edastatud teatele kirjalikult, või vastupidi.⁵⁶ Lähtuvalt vormivabaduse põhimõttest määrab menetlustoimingu vormi kindlaks haldusorgan, kui seaduse või määrusega ei ole sätestatud teisiti. See tähendab, et ka menetlusedokumendi vormi üle otsustab menetlust läbiviiv haldusorgan iseseisvalt kaalutlusõiguse alusel.⁵⁷ Haldusorgan peab seejuures mõistagi arvestama haldusmenetluse üldpõhimõtetega.⁵⁸

Uurimistoimingud, mida Konkurentsiamet võib järelevalvemenetluse käigus läbi viia reguleerivad konkurentsiseadus ja korrakaitseadus. KonkS-i alusel on Konkurentsiametil võimalus oma algatusel või isikute avalduse alusel alustatud haldusmenetluses nõuda kõigilt füüsilistelt ja juriidilistelt isikutelt ning nende esindajatelt, samuti riigiasutustelt ja kohaliku

⁵¹ RKHKo, 18.12.2002 nr 3-3-1-66-02, p 27

⁵² KorS § 15 lg 1

⁵³ Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi kiri. 13.04.12 nr 2-7/12-00055/014, p 1.3.1.

⁵⁴ KonkS Komm vlj., § 59

⁵⁵ A. Aedmaa, E. Lopman, N. Parrest, I. Pilving, E. Vene. Haldusmenetluse käsiraamat. Tartu: Tartu Ülikooli Kirjastus, 2004 (edaspidi: Aedmaa, Lopman jt), lk 184

⁵⁶ Aedmaa, Lopman jt, lk 79

⁵⁷ Aedmaa, Lopman jt, lk 80

⁵⁸ HMS § 5

omavalitsuse üksustelt ning nende ametiisikutelt teavet, mis on vajalik võimalike rikkumiste analüüsiks⁵⁹, lisaks on Konkurentsiametil õigus nõuda dokumente, nende kavandite ja muude materjalide originaale või nende ära kirju.⁶⁰ Valdavalt toimubki turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemisel tõendite kogumine KonkS §-de 57 ja 59 alusel, kuna teabetaotlusega saab küsida nii selgitusi ettevõtja tegevuse kohta kui ka konkreetseid dokumente.

Lisaks võib Konkurentsiamet riikliku järelevalve teostamiseks kohaldada KorS §-des 30, 31, 32, 49, 50 ja 51 sätestatud riikliku järelevalve erimeetmeid korrakaitse seaduses sätestatud alusel ja korras.⁶¹ Tulenevalt KorS-st on Konkurentsiametil õigus isikut küsitleda⁶², kutsuda isikut ametiruumi, tuvastada isikut tõendava dokumendi alusel isikusamasus⁶³, kontrollida vallasasja⁶⁴ ning läbi vaadata⁶⁵ ja siseneda⁶⁶ valdaja nõusolekuta tema valduses olevale piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse, eluruumi sealhulgas avada uksi, väravaid ja kõrvaldada muid takistusi kui on alust arvata, et isikul on ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või korrarikkumise kõrvaldamiseks vajalikke andmeid.

Varasemalt tulenes Konkurentsiameti pädevus teostada riiklikku järelevalvet vaid KonkS-st ja HMS-st. KonkS-s olid täpsemini selgitatud ja sõnastatud meetmed, mida Konkurentsiamet võib riikliku järelevalve teostamiseks ette võtta. Näiteks KonkS varasema redaktsiooni⁶⁷ § 60 lg kohaselt oli Konkurentsiametil õigus konkurentsiseaduse rikkumise või võimaliku rikkumise tuvastamise eesmärgil kontrollida ettevõtja asukohta ja tegevuskohta, sealhulgas ettevõtet, territooriumi, hoonet, ruumi ja transpordivahendit ilma eelneva hoiatuse või eriloata nii tööajal kui ka tegevuskoha kasutamise ajal. KorS-s on aga seotud valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatus seotud ohu ja ohu ennetamise kontseptsiooniga. Ohu ennetamine on see osa korrakaitsest, kus puudub ohukahtlus, kuid saab pidada võimalikuks olukorda, mille realiseerumisel tekib ohukahtlus või oht. Sellisel juhul ei ole oht veel tekkinud, kuid on siiski ette nähtav. Ohu ennetamine on muu hulgas teabe kogumine, vahetamine ja analüüs, toimingute kavandamine ja elluviimine ning riikliku järelevalve meetmete kohaldamine avalikku korda tulevikus ähvardada võivate ohtude tõrjumiseks, sealhulgas süütegude ennetamiseks.⁶⁸ Ohu

⁵⁹ KonkS § 57 lg 1

⁶⁰ KonkS § 59 lg 1

⁶¹ KonkS § 54¹

⁶² KorS § 31 lg 1

⁶³ KorS § 32 lg 1

⁶⁴ KorS § 49 lg 1

⁶⁵ KorS § 51 lg 1

⁶⁶ KorS § 50 lg 1

⁶⁷ Konkurentsiseadus. RT I 2001, 56, 332 – RT I, 05.07.2013, 9

⁶⁸ KorS § 51 lg 7

ennetamine eelneb ajaliselt ohukahtlusele ja –tõrjele. See tähendab, et ohu ennetamise faasis ei ole veel oht tekkinud, kuid on siiski ettenähtav. Kui reeglina peab põhiõiguste riive legitimeerimiseks eksisteerima konkreetne ohuolukord, siis sellest nõudest on korrakaitseorganite ennetava tegevuse puhul loobutud. Korrakaitseorganite ennetavas tegevuses on lubatud arvestada ka abstraktset ohuolukorda.⁶⁹

Ohu ennetamise meetmete kasutamine peab alati tuginema ohuproгноosile, mis peab olema vormistatud kirjalikult. Ohuproгноos on korrakaitseorgani koostatav haldusesisese mõjuga akt, mis aitab planeerida korrakaitseorgani tööd, seda prognoosida ja läbipaistvaks muuta. Ohuproгноos sisaldab korrakaitseorgani hinnatud valdkonnapõhiseid riske tema tehtava riikliku järelevalve raames ja seaduses sätestatud ulatuses. Ohuproгноos peab tuginema faktidele või pädeva korrakaitseorgani teaduslikele või tehnilistele teadmistele.⁷⁰

Arvestades ohuproгноosi eeldatavat sisu (faktid, teaduslikud ja tehnilised teadmised), ei ole konkurentsiteenistuse pädevusvaldkonnas võimalik alati ohtu prognoosida. Konkurentsijärelevalves on võrrelduna teiste järelevalve valdkondadega tihti ebaselgem, millisel hetkel saab seaduserikkumist lugeda tõendatuks ja millal saab asuda rakendama selle rikkumise kõrvaldamisele suunatud meetmeid. Näiteks, turgu valitseva seisundi kuritarvitamise tuvastamiseks tuleb esmalt turgu analüüsides selgitada, kas ja millisel kaubaturul ettevõtja omab üldse turgu valitsevat seisundit, ning alles seejärel saab hinnata vastava ettevõtja tegevuse seaduspärasust. Tuues järelevalvesse sisse ohu kontseptsiooni, võib tõusetuda küsimus, millal on näiteks valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatus õigustatud, sest tihtipeale võivad ka konkurentsijärelevalve menetlused lõppeda sellega, et rikkumist ei tuvastatud.⁷¹ Käesoleva töö autor on seisukohal, et KorS-s sätestatud menetlustoimingud on pigem politsei tegevust ja tüüpsituatsioone silmas pidades sätestatud. Ka KorS-i seletuskiri⁷² toob näitena erinevaid politsei tegevusega seotud situatsioone ning neid on konkurentsialase järelevalvega raske seostada. Kuna aga valdavalt nõutakse teavet ja materjale KonkS-is sätestatud paragrahvide 57 ja 59 alusel, siis valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatus on pigem harvaesinev nähtus.

Konkurentsiametil on vastavalt KorS § 28 lõikele 1 õigus teha ettekirjutus isikule, kes jättis kirjalikus taotluses nõutud teabe või materjalid tähtjaks esitamata või esitas mittetäieliku, ebaõige või eksitava teabe, seletuste andmisele ilmutamata jätmise korral ning kehtiva volituse alusel kontrolli teostavale isikule kontrolli teostamise takistamise korral. Ettekirjutuse täitmata

⁶⁹ Ibid, lk 5

⁷⁰ Korrakaitseseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu seletuskiri (424 SE), lk 6

⁷¹ Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi kiri. 13.04.12 nr 2-7/12-00055/014, p 1.2.

⁷² Korrakaitseseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu seletuskiri (424 SE)

jätmise korral on Konkurentsiametil õigus rakendada sunniraha füüsilisele isikule kuni 6400 eurot ja juriidilisele isikule kuni 9600 eurot⁷³. Sellest tulenevalt on menetlusalusel isikul kohustus teha koostööd Konkurentsiametiga, vastasel juhul kohaldatakse sunniraha. Sunniraha rakendamine on kaalutusotsus ja selle tegemisel tuleb arvestada proportsionaalsuse põhimõttega. Kui ettekirjutusest tulenevad adressaadi kohustused on ebaselged, võib see põhimõtteliselt kujutada endast mõjuvat põhjust ettekirjutuse täitmata jätmiseks ning sunniraha rakendamine ei pruugi sellisel juhul olla proportsionaalne.⁷⁴

Järelevalve tulemusena on Konkurentsiametil vastavalt KorS-le õigus teha ettevõtjale, kes on rikkunud turgu valitsevat seisundit, ettekirjutus, millega kohustab ettevõtjat kõrvaldama korrarikkumine.⁷⁵ Enne sellise haldusakti andmist peab Konkurentsiamet HMS § 40 lg-e 1 alusel tagama menetlusaluse isiku ärakuulamisõiguse ehk andma menetlusosalisele võimaluse esitada kirjalikus, suulises või muus sobivas vormis asja kohta oma arvamused ja vastuväited.

Juhul, kui ettevõtja, kelle tegevus võib kahjustada turgu valitsevat seisundit ning Konkurentsiamet plaanib ettevõtjale ettekirjutuse tegemist, võib esitada taotluse omapoolse kohustuse võtmiseks (edaspidi kohustuse võtmise taotlus).⁷⁶ Kohustus peab olema suunatud konkurentsiolekorra parandamisele ja sobiv rikkumise kahjulike mõjude lõpetamiseks.⁷⁷ Kui Konkurentsiamet kiidab kohustuse heaks, võib ta oma otsusega muuta heakskiidetud kohustuse ettevõtjale siduvaks ja lõpetada menetluse.⁷⁸

Valdavalt toimub haldusmenetluses turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemisel tõendite kogumine KonkS §-de 57 ja 59 ja KorS § 31 alusel. Eelnimetatud KonkS-i ja KorS-i sätetega on Konkurentsiametile antud piisavad õigused selles, et oleks võimalik haldusmenetluses koguda tõendeid tulevase haldusakti põhjendamiseks.

⁷³ KonkS § 57¹

⁷⁴ RKHKo, 08.12.2016 nr 3-3-1-62-16, p 14

⁷⁵ KorS § 28 lg 1

⁷⁶ KonkS § 63⁷ lg 1

⁷⁷ KonkS § 63⁷ lg 2

⁷⁸ KonkS § 63⁷ lg 4

1.2.2. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemine väärteomenetluses VTMS-i alusel

Väärtegu on seaduses sätestatud süütegu, mille eest on põhikaristusena ette nähtud rahaträhv või arest.⁷⁹ Turgu valitseva seisundi kuritarvitamine on väärtegu KonkS § 73⁵ kohaselt. Väärteomenetlus toimub kahes etapis: kohtuvälises menetluses ja kohtumenetluses. Kohtuvälist menetlust viib läbi kohtuväline menetleja ja kohtumenetlust kohus. Kohtuvälises menetluses täidab kohtuväline menetleja nii uurimis-, süüdistus- kui ka õigusemõistmise funktsiooni: kogub tõendid, koostab väärteo kohta süüdistuse ning karistab isikut väärteo toimepanemise eest. Menetleja laiema pädevuse tõttu räägitakse väärteomenetluses kohtuvälisest menetlusest, mitte aga kriminaalmenetlusele omasest kohtueelsest menetlusest.⁸⁰

Väärteomenetluse seadustiku⁸¹ § 2 alusel kohaldatakse väärteomenetluses kriminaalmenetluse sätteid, arvestades väärteomenetluse erisustega. Seega lähtuvalt kriminaalmenetluse seadustiku § 193 lg 1 ja § 194 lg 1 ja 2 ja väärteomenetluse seadustiku § 58 alustatakse väärteomenetlust esimese menetlustoiminguga kui esinevad menetluse ajend ja alus ning puuduvad menetlust välistavad asjaolud. Põhimõttest, et väärteomenetlust algab esimese menetlustoiminguga, tuleneb, et väärteomenetluse alustamise kohta ei vormistata eraldi väärteomenetluse alustamise dokumenti.⁸² Riigikohus on rõhutanud, et ajend on väärteole viitav teave, sh menetleja poolt oma ülesandeid täites saadud väärteole viitav teave. Alus on aga väärteotunnuste sedastamine väärteomenetluse ajendis. Seega alustatakse menetlust siis, kui esineb küllaldaselt andmeid, mis viitavad sellele, et väärtegu on toime pandud.⁸³ Sellest hetkest, kui väärteomenetlust alustatakse, omandab isik, kelle suhtes menetlust läbi viiakse menetlusaluse isiku staatuse koos sellest tulenevate õiguste ja kohustustega.⁸⁴

Esimese menetlustoimingu sooritamisele asumisega ongi seondatav konkreetses asjas õiguslik järeldus selle kohta, et väärteomenetlus on alustatud. Õiguslikult ei ole sätestatud, milline on esimene vajalik menetlustoiming. Selliseks menetlustoiminguks võib olla kutse saatmine menetlusalusele isikule, vaatlus jne.⁸⁵ Menetluse alguse määramine on aga olulise tähtsusega, sest sellest hetkest alates peab väärteomenetlust läbiviiv ametnik lähtuma väärteomenetlust

⁷⁹ KarS § 3 lg 4

⁸⁰ VTMS Komm vlj., § 2

⁸¹ Väärteomenetluse seadustik. RT I 2002, 50, 313 – RT I, 01.03.2017, 5 (VTMS)

⁸² VTMS Komm vlj., § 58 p 2

⁸³ RKKKo, 18.04.2005 nr 3-1-1-19-05, p 7.1.

⁸⁴ VTMS Komm vlj., § 58 p 2

⁸⁵ Ibid, § 58 p 3

reguleerivatest sätetest ning menetlusalusele isikule peavad olema tagatud väärteomenetluse seadusest tulenevad õigused ja kohustused. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemisel väärteomenetluses on praktikas tavaliselt esimeseks menetlustoiminguks menetlusaluse isiku ülekuulamine.

Väärteomenetlust on võimalik alustada ka väärteoteate alusel. Nimelt kui väärteo toimepanemise kohta on esitatud väärteoteade, on kohtuväline menetleja kohustatud teatama väärteoteate esitajale väärteomenetluse alustamisest või alustamata jätmisest 15 päeva jooksul alates väärteoteate kättesaamisest.⁸⁶ Väärteoteate menetlemisel peab kohtuvälise menetleja ametnik jõudma selgusele, kas väärteoteates sisalduvatel ning kontrollitud asjaoludel on piisav alus väärteomenetluse alustamiseks.⁸⁷

Enne väärteomenetluse alustamist ja väärteomenetluse igas etapis peab menetleja analüüsima väärteomenetlust välistavaid asjaolusid. Kui nimetatud asjaolud esinevad, menetlust ei alustata ning alustatud menetlus tuleb lõpetada. Väärteomenetlust välistavad asjaolud on sätestatud VTMS §-s 29 lg 1, mille kohaselt tuleb väärteomenetlus lõpetada või alustamata jätta, kui teos puuduvad väärteo tunnused, isikut on juba karistatud sama teo toimepanemise eest, isiku suhtes on sama teo kohta tehtud väärteomenetluse lõpetamise lahend, teos on kuriteo tunnused, väärteo aegumistähtaeg on möödunud, seadus, mis nägi ette karistuse väärteo eest, on kehtetuks tunnistatud või isik, kelle suhtes alustatakse või on alustatud väärteomenetlust, on surnud või juriidiline isik on lõppenud.⁸⁸

Väärteomenetluses kohaldub tõendite kogumisel ja väärteomenetluse seaduses reguleerimata juhtudel kriminaalmenetlus. See tähendab, et väärteomenetluse alustamisel peab väärteomenetlust läbiviiv ametnik esimest menetlustoimingut tehes teatama menetlusalusele isikule tema õigused ja kohustused vastavalt VTMS §-le 19. Menetlusaluse isiku õigused jagunevad neljaks. Esiteks on menetlusalusel isiku õigus informatsioonile, mille kohaselt on menetlusalusel isikul õigus teada, millist väärteoasja tema suhtes menetletakse, mis on menetlustoimingu eesmärk, tutvuda toimikuga ning tutvuda menetlustoimingu, milles ta on osalenud, protokolliga. Teiseks on menetlusalusel isikul õigus olla ära kuulatud, mille kohaselt on tal õigus anda ütlusi, teha avaldusi menetlustoimingu tingimuste, käigu, menetlustulemuste ning menetlustoimingu protokolliga kohta, esitada vastulauseid ning osaleda kohtus asja arutamisel. Kolmandaks on menetlusalusel isikul õigus kaitsjale ning neljandaks on

⁸⁶ VTMS § 59

⁸⁷ VTMS Komm vlj., § 59 p 1

⁸⁸ VTMS § 29 lg 1

menetlusalusel isikul õigus vaidlustada menetleja või kohtu menetlustoiming või kohtu lahend.⁸⁹

Menetlusalusele isikule õiguste selgitamine ei tohi olla formaalne. Õiguste selgitamine tähendab vastavate menetlusõiguse sätete suulist tutvustamist ning nende sisu lahtimõtestamist. See tähendab, et õiguste selgitamiseks ei saa lugeda üksnes allkirja võtmist VTMS § 19 sätestatud loetelule ega ka võimaluse andmist lugeda iseseisvalt vastavat paragrahvi.⁹⁰

Lisaks on väärtomenetluses menetlusalusele isikule tagatud mitmed menetluslike garantiidena käsitletavad põhiõigused, mida haldusmenetluses pole ette nähtud. Lähtuvalt erinevatest menetlusseadustest, peab eristama tõendamist süüteomenetluses ja haldusmenetluses, sest kehtestatud nõuded ja tõendamiskord on erinevad. Haldusmenetluse sekkumine süüteomenetlusse on lubamatu ja probleemne siis, kui süüteomenetluse nõudeid järgimata kogutud tõendusteave satub hiljem väärteosanktsiooni teostama. Põhiseaduse § 22 lg-st 3 ja KrMS § 34 lg 1 p-st 1 tuleneb süüdistatava õigus mitte olla sunnitud aitama kaasa enda (või oma lähedaste) poolt toime pandud kuriteo tõendamisele ning VTMS § 2 kohaselt on see põhimõte siduv ka väärtomenetluses. Konkreetsemalt aga hõlmab enese mittesüüstamise privileeg isikuline kaitseala kahte liiki kriminaalmenetluse ja väärtomenetluse subjekte. Esiteks füüsilisi isikuid, kelle süüteoasja menetletakse, seega nii kahtlustatavat ja süüdistatavat kriminaalmenetluses kui ka menetlusalust isikut väärtomenetluses. Just neid isikuid ei või kõnealuse põhiõiguse kohaselt sundida end süüdi tunnistama.⁹¹ Normi põhimõtteks on inimväärikuse austus, mis tähendab, et menetlus ei tohi tekitada inimeses teravat kõlbelist konflikti ning sundida teda valima iseenda või oma lähedase hoidmise ja kaitsmise ning sellega vastuollu mineva õigusliku kohustuse vahel.⁹²

Süüteomenetluse üheks oluliseks printsiibiks on see, et süüteoasjadega seonduv kohtumenetlus peab olema õiglane. Õiglase kohtumenetluse all peetakse silmas situatsiooni, kus isiku karistamiseks lasub riigil kui sanktsioneerival poolel kohustus tõendada isiku süü. Selle taga on aga arusaam, et kui süüteõiguses kehtiks süülisuse presumptsioon ning isik peaks ise tõendama oma süü puudumist, siis riigi võimsa karistussüsteemiga ja selle kaudu kogu riigivõimu aparaadiga üksi silmitsi seisval isikul oleks praktiliselt võimatu karistusest pääseda.⁹³ Enese

⁸⁹ VTMS Komm vlj., § 19 p 2

⁹⁰ Ibid, § 19 p 2; vt lisaks RKKKo 14.05.2002 nr 3-1-1-25-02

⁹¹ Ü. Madise, E. Kergandberg. jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Iuridicum 2012 (edaspidi: PS Komm vlj) § 22 p 30

⁹² R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn 2004 (edaspidi: Maruste), lk 390-391

⁹³ PS Komm vlj., § 5

mittesüüstamise õigus on üks meetmetest, mille abil tagatakse seda, et riigil tuleb teha pingutusi isiku süü tõendamiseks ja isiku karistamiseks väärteo- või kuriteo toimepanemise eest.⁹⁴

Sellest tulenevalt lasub väärteomenetluses tõendamiskoormis süüdistusfunktsiooni kandjal ehk turgu valitsevat seisundit puudutavate rikkumiste menetlemisel Konkurentsiameti ametnikul, kes peab koguma kõik vajalikud tõendid, seda nii menetlusalust isikut süüdistatavate kui ka õigustavate tõendite osas.⁹⁵

Kuna väärteomenetlus on paljuski üles ehitatud kriminaalmenetluse analoogiale, siis kehtib ka tõendamise ja tõendite kogumise osas kriminaalmenetluse seaduses⁹⁶ kehtestatud kord.⁹⁷ Üldjuhul ei ole keelatud kasutada kriminaalmenetluses tõendina selliseid tõendeid, mis on kogutud mingis muus menetluses. Tõendi lubatavuse hindamine lähtub õigusriiklikku kriminaalmenetlust iseloomustavast vääramatust tõdemusest, et paraku mitte kogu asjakohane teave ei saa olla käsitatav lubatava tõendina.⁹⁸ Esimese ja olulisima tõendite lubatavuse kriteeriumi on seadusandja kehtestanud lubatud tõendiliikide ammendava loeteluga.⁹⁹

Vabatõendite lubatavusele ei ole seadusandja tõendi vormist lähtuvalt aga piiranguid seadnud.¹⁰⁰ Riigikohus on seisukohal, et üldjuhul ei ole keelatud kasutada kriminaalmenetluses tõendina ka mingis muus menetluses saadud teavet, kui seejuures on järgitud KrMS § 64 sätestatud tõendite kogumise üldtingimusi ja täiendavaid kriminaalmenetluslikke garantiisi, näiteks PS § 22 lg-st 3 ja KrMS § 34 lg 1 p-st 1 tulenevat õigust mitte olla sunnitud aitama kaasa enda või oma lähedaste poolt toime pandud kuriteo tõendamisele.¹⁰¹ Kuid ka selline väljaspool kriminaalmenetlust kogutav tõend peab olemuslikult paigutuma mõne KrMS § 63 lg-s 1 nimetatud tõendi vormi.¹⁰² Riigikohus on ka nentunud, et tõendi kogumist reguleerivate menetlusõiguslike sätete rikkumise tuvastamine ei tingi alati selle tõendi väärteomenetluses lubamatust, kuna üldjuhul hinnatakse menetlusõigust rikkuvalt saadud tõendi lubatavust kaalumise tulemina, arvestades ühelt poolt rikkumise olulisust ja teiselt poolt menetletava väärteo raskust ning sellest tulenevat avalikku menetlushuvi.¹⁰³

⁹⁴ Õiguskantsleri seisukoht 18.11.2013 nr 6-1/120082/1304853, p 8.

⁹⁵ VTMS Komm vlj., § 64 p 1.

⁹⁶ Kriminaalmenetluse seadustik. RT I 2003, 27, 166 – RT I, 31.12.2016, 46

⁹⁷ Tulenevalt VTMS § 31 lg-st 1 lähtutakse tõendamise ja tõendite kogumise osas KrMS-st, arvetades VTMS-st tulenevate erisustega.

⁹⁸ J. Sootak, P. Pikamäe jt. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 3. trk. Tallinn: Juura, 2009 (edaspidi: KrMS Komm vlj.) § 61 p 7.2.

⁹⁹ KrMS § 63 lg 1

¹⁰⁰ KrMS § 63 lg 3

¹⁰¹ RKKKo, 10.03.2011 nr 3-1-1-116-10, p 8

¹⁰² KrMS Komm vlj., § 61 punkt 8.1.

¹⁰³ RKKKo, 28.04.2011 nr 3-1-1-31-11, p 15

Juhul, kui väärteomenetluse käigus tuvastatakse turgu valitseva seisundi kuritarvitamine KonkS § 73⁵ mõistes, tehakse otsus VTMS § 74 alusel. Otsuses peab kajastuma teo õigusvastasus ja süülisus, tõendid, millele on tuginetud ning menetlussätted, mis on aluseks otsuse tegemisel. Peamine nõue seisneb selles, et otsus oleks motiveeritud. Konkurentsiameti kohtuväline menetleja peab selgelt välja tooma, milliste tõendite alusel, neile viidates, ta ühe või teise järelduse teeb. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamise eest karistatakse füüsilist isikut kuni 1200 eurose trahvi või arestiga, juriidilist isikut kuni 400 000 eurose rahatrahviga.¹⁰⁴

Erinevalt haldusmenetlusest, tuleb väärteomenetluses arvestada ka väärteo aegumistähtaegu. 15.07.2013 muudeti KarS § 81 lg 3, mille kohaselt maksu- või konkurentsialane väärtegu aegub kolme aastaga senise kahe aasta asemel.¹⁰⁵ Konkurentsiameti hinnangul on see küll menetlusaega juurde andnud, ent ei pruugi olla piisav keerulisemate väärtegude uurimisel.¹⁰⁶ Euroopa Komisjon menetleb keskmiselt haldusmenetlust eeluurimise staadiumis 5 aastat. Pikemad menetlused on olnud 7-9 aastat.¹⁰⁷ Näiteks *Coca-Cola vs komisjon*¹⁰⁸ menetluses kestis eeluurimise staadium 9 aastat. Tegemist küll kõige komisjoni kõige pikema menetlusega, kuid illustreerib kui pikalt võib kaubaturu analüüs ja tõendite kogumine aega võtta. Nagu eelnevalt välja toodud, siis Eestis kehtiva korra kohaselt aegub turgu valitseva seisundi kuritarvitamise väärtegu 3 aasta jooksul alates toimumise hetkest. Ehk siis olukorras, kus turgu valitsevat seisundit omav ettevõtja kehtestas näiteks ebaõiglased hinnad oletame 2015 lõpus, mis hakkasid turul mõju avaldama alles 2016 ning Konkurentsiamet hakkas antud juhtumit menetlema 2016 aasta lõpus, siis on Konkurentsiametil aega 2 aastat, et teha mahukas kaubaturu analüüs, koguda tõendeid, põhistada väärteootsus ning tõenäoliselt läbida ka kaheastmeline kohus. Kuna konkurentsivõttegude puhul ei ole tegemist "klassikaliste" väärtegudega nagu näiteks joobes juhtimine või lubadeta sõitmine, siis 3 aastaga kohtuvälise menetluse ning kohtumenetluse läbiviimine on raskemate rikkumiste puhul ebatõenäoline. Varasemalt, kui kehtis 2 aastane aegumistähtaeg, siis esines olukordi, kus turgu valitseva seisundi kuritarvitamine tuvastati, kuid väärtegu aegus.¹⁰⁹ Turgu valitseva seisundi kuritarvitamine mõjutab konkurente, kuid lõppjärgus tarbijat. Tihtipeale võib selline kuritarvitamine mõjutada tarbijat ja konkreetset kaubaturgu veel aastaid. Kolmeaastane

¹⁰⁴ KonkS § 73⁵ lg 1 ja 2

¹⁰⁵ Tulenevalt KonkS § 73⁹ on turgu valitseva seisundi kuritarvitamise aegumistähtaeg 3 aastat.

¹⁰⁶ U. Klopets, M.-L. Sõöt, Konkurentsivõttegude menetlemine. Kriminaalpoliitika analüüs, 4/2014 Arvutivõrgus kättesaadav: <http://www.digar.ee/arhiiv/et/download/189133> (17.04.2017)

¹⁰⁷ F. Dethmers, J. Blandeel. EU enforcement policy on abuse of dominance: Some statistics and facts. European Competition Law Review, Volume 38: Issue 4 2017, p 161 - 162

¹⁰⁸ F. Dethmers, J. Blandeel. EU enforcement policy on abuse of dominance: Some statistics and facts. European Competition Law Review, Volume 38: Issue 4 2017, p 157; Case-39116 – *Coca-Cola*

¹⁰⁹ HMKo, 19.08.2009 nr 4-09-16815/19

aegumistähtaeg ei tundu käesoleva töö autori jaoks konkurentsi süütegude puhul relevantne, kuna tegu ei puuduta ainult süüteo toimepanijat vaid tõenäoliselt väga suurt hulka tarbijaid ning konkureerivaid ettevõtjaid.

1.2.3. Paralleelmenetlusega seotud probleemid

Väärteomenetluse alustamise piiritlemisel on praktilised probleemid tekkinud eelkõige seetõttu, et väärteomenetlust läbiviiv ametnik võib teostada samas valdkonnas riiklikku järelevalvet ning väärteo tunnuste olemasolu selgub järelevalvemenetluse käigus. Riiklik järelevalvemenetlus on haldusmenetlus ning selle nõuded, sealhulgas tõendite kogumisel ja fikseerimisel ning menetlustoimingute vormistamisel erinevad väärteomenetluses analoogsetele toimingutele esitatavatest nõuetest.¹¹⁰ Riikliku järelevalve menetluse eristamine süüteomenetlusest omab vahetut tähendust menetlusele allutatud isiku õiguste ja kohustuste ulatuse ning sisu aspektist. Menetlustoimingute käigus õigete õiguste ja kohustuste tutvustamine võib hiljem olla oluliseks aluseks ka tõendi lubatavaks või lubamatuks tunnustamise ning tõendi usaldusväärsuse hindamise puhul. Lisaks sellele on menetluste eristamine vajalik menetlust toimetava ametniku volituste ning pädevuste piiritlemiseks ja toimingute vaidlustamiseks pädeva kohtu määramiseks.¹¹¹

Turгу valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemisel väärteomenetluse alustamine ei ole takistuseks järelevalvemenetluse jätkamisele. Väärteomenetluses menetlusaluseks isikuks oleva isiku suhtes võib jätkuvalt teha järelevalvetoiminguid, sh teha ettekirjutusi. Juhul, kui need menetlused kulgevad paralleelselt, on menetluslike vastuolude vältimiseks soovitatav, et järelevalvemenetlust ja väärteomenetlusest ei viiks läbi sama ametnik.¹¹²

Oluliseks erinevuseks paralleelmenetluste vahel on see, et haldusmenetluses kehtib menetlusosalise kohustus teha haldusorganiga koostööd ning anda välja kõik asjas tähtsust omavad dokumendid ning informatsioon.¹¹³ Selline võimalus on väärteomenetluses välistatud. Süüteomenetluse üks oluline printsiip on, et süüteoasjadega seonduv kohtumenetlus peab olema õiglane. Õiglase kohtumenetluse all peetakse silmas situatsiooni, kus isiku karistamiseks lasub

¹¹⁰ VTMS Komm vlj., § 58 p 3

¹¹¹ M. Kärner. Mõned korrakaitseadusega kaasnenud muudatused kriminaalmenetluses: Järelevalve- ja süüteomenetluse piiritlemisprobleem. Juridica, VI/2014, lk 474

¹¹² VTMS Komm vlj., § 58 p 5

¹¹³ HMS § 38 lg 3

riigil kui sanktsioneerival poolel kohustus tõendada isiku süü. Selle taga on arusaam, et kui süüteoõiguses kehtiks vastupidine ehk süülisuse presumptsioon ning isik peaks ise tõendama oma süü puudumist, siis riigi võimsa karistussüsteemiga ja selle kaudu kogu riigivõimu aparaadiga üksi silmitsi seisval isikul oleks praktiliselt võimatu karistusest pääseda.¹¹⁴

Õigus mitte kaasa aidata oma süü tõestamisele välistab väärteomenetluses uurimisasutuselt juriidiliselt või füüsiliselt isikult igasuguse neid potentsiaalselt süüdistatavate dokumentide väljanõudmise, mis on haldusmenetluses lubatud ja isegi sunnivahenditega tagatud. Nii Konkurentsiameti kui ka Euroopa Komisjoni jaoks on õigus esitada ettevõtetele teabenõudeid üks olulisemaid teabeallikaid ning seda nõuet tagab võimalus määrata nõude täitmata jätmise korral ettevõtjale karistusmaks. Sellisel teel haldusmenetluses saadud tõend ei pruugi olla väärteomenetluses lubatud. Juhul, kui haldusmenetluses on kasutatud tõendi saamiseks sunnivahendit, siis sellisel juhul ei ole temale tagatud väärteomenetlusest tulenevaid õigusi.¹¹⁵ Näiteks olukorras, kus Konkurentsiamet on haldusmenetluses nõudnud ettevõtjalt hinnakalkulatsioonide või muude arvutuste tegemist, mis on üks olulisemaid dokumente, kui uuritakse, kas tegemist on ebaõiglase hinnakujundusega KonkS § 16 p 4 mõistes, siis selle sama tõendi saamine väärteomenetluses sõltub sellest, kas menetlusalune isik tugineb enese mitesüüstamise privileegile või mitte.

Tõendamiskorra erinevus haldusmenetluse ja süüteomenetluse vahel võib aga kaasa tuua selle, et eri menetlustes ühe ja sama sündmustiku osas tuvastatu ei ole omavahel kooskõlas. Riigikohus on leidnud, et võimalusel tuleb vältida üksteisega seotud asjade lahendamise niisugust tulemust, kus veenvate põhjendusteta on tuvastatud üksteist välistavad asjaolud.¹¹⁶ Kuna aga tõendite kogumise võimalused kahes menetluses on erinevad, siis võib otsuste vastuolu olla seetõttu vältimatu.¹¹⁷ Võib tekkida olukord, kus haldusmenetluse raames on kogutud piisavad tõendid ning tuvastatud turgu valitseva seisundi kuritarvitamine, kuid ettevõtjale ei ole võimalik määrata preventiivse mõjuga trahvi. Väärteomenetluses aga ei ole kohtuväline menetleja kogunud piisavad tõendeid, et tuvastada turgu valitseva seisundi kuritarvitamine.

Menetluste vaheline konflikt võib tekkida ka olukorras, kus menetlusosalised haldusmenetluses ja väärteomenetluses kokku ei lange – näiteks ettekirjutuses on adressaadiks juriidiline isik.¹¹⁸

¹¹⁴ PS Komm vlj., § 22 p 5

¹¹⁵ Sarv, lk 316-319; EIKo 17.12.1996, 19187/91 *Saunders vs United Kingdom*

¹¹⁶ RKHKo, 26.03.2009 nr 3-3-1-2-09, p 9

¹¹⁷ K. Linnart. Kartellide tõendamise erinevused Eestis ning Euroopa Komisjonis ning kehtiva regulatsiooni vastuolu võrdse kohtlemise põhimõttega. Magistritöö. Tallinn, 2012 (edaspidi: Linnart), lk 18

¹¹⁸ Sarv, lk 311

Väärteomenetluses tuleb juriidilise isiku vastutus avada tema organi liikmete või juhtivtöötaja tegevuse kaudu. Erandjuhtudel (nt salajase hääletuse puhul) ei ole vajalik välja selgitada organi iga konkreetse liikme tegevust, kui on ilmne, et õiguserikkumisele viinud otsuse langetamisel vastas organi liikmete tegevus deliktstruktuuri kõigile elementidele. Lisaks eelnevale tuleb ka tuvastada, et vastav organ või juhtivtöötaja tegutses juriidilise isiku huvides.¹¹⁹ Seega on juriidilise isiku karistamiseks obligatoorne eelnevalt tuvastada selle juriidilise isiku organi või juhtivtöötaja koosseisupärane, õigusvastane ja süüline tegu.¹²⁰ Seega on menetlusaluseks isikuks väärteomenetluses juriidilise isiku töötaja, juhatuse liige ja teatud juhtudel ka tavatöötaja¹²¹.

Selline olukord, kus turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemine võib toimuda nii haldus- kui ka väärteomenetluses, on vaieldamatult segadust tekitav.¹²² Ühtlasi ei saa välistada, et järelevalvemenetluses menetlusaluselt isikult saadud suulist teavet, dokumente ja muid tõendeid võidakse kasutada isiku vastu väärteomenetluses. See omakorda tähendab, et teoreetiliselt võib järelevalvemenetluses kaasaaitamiskohustuse täitmisele sundimine kaasa tuua selle, et isiku PS § 22 lõikest 3 tulenev õigus keelduda enda vastu tunnistamisest süüteomenetluses saab intensiivselt riivatud, sest isik annab järelevalvemenetluses kaasaaitamiskohustuse raames tõendeid, mida on võimalik kasutada süüteomenetluses tema vastu.¹²³

Menetluse subjekti jaoks võib olla üsna arusaamatu, millise menetluse raames tema suhtes parajasti menetlustoiminguid läbi viiakse. Selline ebaselgus raskendab aga isikul oma õiguste eest seismist, kuna paralleelmenetluste puhul on paratamatult raske eristada, millised õigused ja kohustused on tal haldusmenetluses ja millised väärteomenetluses.

Sellise segaduse vältimiseks teeb käesoleva töö autor ettepaneku, et tingimus, et järelevalvemenetlust ja väärteomenetlust ei viiks läbi sama ametnik, peaks olema sätestatud haldusmenetluse seaduses. Olukorras, kus nii järelevalvemenetlust ja väärteomenetlust paralleelmenetluses viib läbi sama ametnik ei ole tagatud see, et järelevalvemenetluses kogutud tõendeid ei arvestataks väärteomenetluses kohtuvälise menetleja siseveendumuse kujundamisel. Samuti võib menetlusalusel isikul tekkida probleeme eristamisega, millise

¹¹⁹ RKKKo, 28.09.2004 nr 3-1-1-82-04, p 11

¹²⁰ RKKKo, 28.04.2006 nr 3-1-1-25-06, p 6

¹²¹ RKKKo, 28.03.2012 nr 3-1-1-21-12, p 6.2.

¹²² Eichhorn, Ginter, lk 133

¹²³ Õiguskantsleri seisukoht 18.11.2013 nr 6-1/120082/1304853, p 17

menetluse raames toiminguid läbi viiakse, kui mõlemat menetlust viib läbi sama ametnik samas asutuses.

Käesoleva töö raames analüüsitakse kahte põhilist paralleelmenetlusest tulenevat probleemi. Esiteks, tõendite ületoomine ja riskasutus paralleelsete menetluste puhul ning teiseks enese mittesüüstamise privileegi ulatus haldusmenetluses, kui paralleelselt toimub väärteomenetlus või kui paralleelselt veel väärteomenetlust ei toimu, kuid esineb vastav alus.

1.3. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemine Euroopa Komisjonis

Euroopa tasandil kontrollib ELTL artiklite 101 ja 102 täitmist Euroopa Komisjon.¹²⁴ Komisjon võib alata uurimise, kui ta saadud kaebuse põhjal või omal algatusel leiab, et rikutakse ELTL artiklit 101 või 102. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamist reguleerib ELTL artikkel 102. Komisjon võib teemat uurida, esitada täiendavaid teabenõudeid ja kutsuda kaebuse esitaja mitteametlikule kohtumisele. Alles seejärel otsustab Komisjon, kas alata uurimine või lükata kaebus tagasi. Kui tehakse otsus uurimise algamiseks, alustab Komisjon väidetavate rikkujate suhtes menetlust.¹²⁵ Komisjon teostab järelevalvet ning rikkumiste menetlemist haldusmenetluses. Sellise rikkumismenetluse raames uurib komisjon fakte. Tõendite kogumise käigus esitab ettevõttele teabenõudeid, korraldab läbiotsimisi ning kogub tõendeid muudel viisidel, peale seda on ettevõtjal võimalik esitada oma seisukohad ja vastuväited. Kui komisjon on tutvunud ettevõtja seisukohtadega, koostab ta esialgse otsuse, mille esitab nõuandekomiteele mittesiduva seisukohta esitamiseks. Peale seda esitatakse otsuse projekt komisjoni üldkoosolekule, kus võetakse otsus komisjoni poolt vastu või jäetakse vastu võtmata.¹²⁶

Määruse nr 1/2003 alusel komisjonis läbi viidav haldusmenetlus jaguneb kaheks eraldiseisvaks ja üksteisele järgnevaks staadiumiks, millel mõlemal on oma sisemine loogika – nimelt esiteks eeluurimise staadium ja teiseks võistleva menetluse staadium. Eeluurimise staadium, mille käigus komisjon kasutab oma määruses nr 1/2003 ette nähtud uurimispädevust ja mis kestab kuni vastuväiteteatise esitamiseni, peaks võimaldama komisjonil koguda kokku kõik asjassepuutuvad tõendid võimaliku konkurentsieeskirjade rikkumise asetleidmise kohta ja võtta esialgne seisukoht menetluse suuna ja edasise kulgemise kohta. Võistlev staadium, mis kestab

¹²⁴ ELTL, art 14

¹²⁵ Eichhorn, Ginter, 132

¹²⁶ Whilst, Bailey, lk 265

vastuväiteteatise esitamisest kuni lõpliku otsuse vastuvõtmiseni, peaks võimaldama komisjonil teha süüks pandava rikkumise kohta lõplik otsus.¹²⁷

Esiteks, mis puudutab eeluurimise staadiumit, siis algab see kuupäeval, mil komisjon, kes teostab talle määruse nr 1/2003 artiklitega 18 ja 20 antud uurimispädevust, võtab meetmeid, mis lähtuvad eeldusest, et rikkumine on toime pandud, ja need meetmed mõjutavad oluliselt uurimise all olevate ettevõtjate olukorda. Teiseks, alles haldusmenetluse võistleva staadiumi alguses teavitatakse vastuväiteteatise teel puudutatud ettevõtjat kõigist olulistest asjaoludest, millele komisjon selles menetluse staadiumis tugineb, ja sellest hetkest alates on ettevõtjal toimikuga tutvumise õigus, et tagada oma kaitseõiguse tõhus kasutus. Seega saab ettevõtja alles pärast vastuväiteteatise saamist täielikult oma kaitseõigust kasutada. Kui see õigus oleks tal juba vastuväiteteatise saatmisele eelnevas staadiumis, kahjustaks see komisjoni läbiviidava uurimise tulemuslikkust, kuna ettevõtjal oleks juba komisjoni eeluurimise staadiumis võimalik kindlaks teha, milline teave on komisjonile teada ja järelikult ka see, millist teavet oleks võimalik tema eest veel varjata.¹²⁸

Määruses 1/2003 on sätestatud komisjoni pädevus rikkumiste menetlemisel, nimelt kui komisjon kaebuse põhjal või omal algatusel leiab, et ELTL artiklit 102 rikutakse, võib ta otsusega nõuda asjaomastelt ettevõtjatelt või ettevõtjate ühendustelt sellise rikkumise lõpetamist. Esiteks võib komisjon võtta vastu otsuse, millega kehtestatakse ettevõtja suhtes tegevusega seotud või struktuurilisi parandusmeetmeid, mis on toimepandud rikkumisega proportsionaalsed ja vajalikud rikkumise tegelikuks lõpetamiseks. Struktuurilised parandusmeetmed võib kehtestada üksnes juhul, kui puudub sama tõhus tegevusega seotud parandusmeede või kui sama tõhus tegevusega seotud parandusmeede oleks asjaomase ettevõtja jaoks koormavam kui struktuuriline parandusmeede. Õigustatud huvi korral on komisjonil ühtlasi olema õigus teha otsus varasema rikkumise toimumise kohta.¹²⁹ Sellises olukorras peab komisjon selgitama, miks on Euroopa Liidu huvides võtta vastu otsus, mis on seotud ettevõtja varasema käitumisega ning juhul, kui seda ei suudeta põhjendada, siis võib see viia otsuse tühistamiseni.¹³⁰

¹²⁷ EKo, 29.9.2011, C-551/09 P, *Elf Aquitaine vs. komisjon*, punkt 113 ja seal viidatud kohtupraktika

¹²⁸ EKo, 06.02.2014, T-27/10, *AC-Treuhand vs. komisjon*, punkt 48 ja seal viidatud kohtupraktika.

¹²⁹ ELTL, art 7

¹³⁰ EKo, 06.10.2005, liidetud kohtuasjades T-22/02 ja T-23/02, *Sumitomo Chemical Co Ltd vs Commission*, p 129-140

Teiseks võib komisjon kehtestada ajutisi meetmeid¹³¹ edasilükkamatutel juhtudel, mil valitseb oht teha konkurentsile tõsist ja korvamatut kahju.¹³² Kolmandaks, kui komisjon kavatseb vastu võtta rikkumise lõpetamist nõudva otsuse ning asjaomased ettevõtjad teevad ettepaneku kohustuste võtmiseks seoses komisjoni esialgses hinnangus tõstatatud küsimuste lahendamise, võib komisjon muuta need kohustused asjaomastele ettevõtjatele siduvaks.¹³³

Nagu ka parandusmeetmete rakendamisel, tuleb kohustuste võtmisel arvestada proportsionaalsuse põhimõttega. Komisjoni poolt proportsionaalsuse põhimõtte rakendamine määruse nr 1/2003 artikli 9 raames piirdub selle kontrollimisega, kas asjaomased kohustused lahendavad küsimused, millest ta teavitas asjaomaseid ettevõtjaid, ning kas viimased ei ole pakkunud vähem koormavaid kohustusi, mis lahendavad need küsimused samavõrd kohaselt. Selle kontrollimise käigus peab komisjon siiski võtma arvesse kolmandate isikute huve.¹³⁴

Määruse nr 1/2003 artikli 9 alusel kohustusi välja pakkuvad ettevõtjad lepivad teadlikult sellega, et nende mööndused võivad minna kaugemale sellest, mida komisjon võiks neile ise pärast nimetatud määruse artikli 7 alusel võetud otsuses tehtud põhjalikku uurimist kohustuseks seada. Seevastu võimaldab nende ettevõtjate suhtes algatatud rikkumismenetluse lõpetamine neil vältida konkurentsioiguse rikkumise tuvastamist ja rahaträhvi võimalikku kohaldamist.¹³⁵ Lisaks ei tähenda asjaolu, et ettevõtja välja pakutud isiklikud kohustused on muudetud komisjoni poolt siduvaks, seda, et teistel ettevõtjatel ei ole enam võimalik oma võimalikke huve suhetes selle ettevõtjaga kaitsta.¹³⁶ Kohustuste võtmine ei tähenda seda, et rikkumist ei ole olnud.¹³⁷

Määruse 1/2003 art 23 lõige 5 sätestab, et komisjoni poolt konkurentsirikkumiste eest mõistetud sanktsioonid ei ole kriminaalõiguslikud. Samas, EIÕK art 6 mõistes tuleks neid sanktsioone pigem pidada karistusõiguslikeks. Kui sanktsioon määratakse kõigile rikkujatele ning selle eesmärk on karistamine ning preventatsioon ning see on suunatud ühiskonna huvide kaitsmisele, on art 6 mõistes tegemist kriminaalõigusliku sanktsiooniga. Art 6 ei kohusta aga sisult kriminaalõiguslikku sanktsiooni väär- või kuriteona sätestama, vaid võimaldama isikule teatud

¹³¹ Ajutisi meetmeid kohaldatakse kindlaksmääratud ajavahemiku jooksul ning selle kehtivusaega võib pikendada, kui see on vajalik ja asjakohane.

¹³² Määrus 1/2003, art 8 (1)

¹³³ Määrus 1/2003, art 9

¹³⁴ EKo, 29.06.2010, C-441/07, *Commission vs Alrosa*, (edaspidi: *Alrosa*), p 41

¹³⁵ Whilst, Bailey, lk 269

¹³⁶ *Alrosa*, p 48

¹³⁷ Whilst, Bailey, lk 272

kriminaalmenetlusele omased õigused.¹³⁸ Samad õigused peavad olema tagatud ka ettevõtjatele, kelle suhtes uurimist teostatakse.¹³⁹

Seega on konkurentsirikkumiste menetluse näol Euroopa Komisjonis tegemist haldusmenetlusega, mille käigus peavad uurimisalusele ettevõtjale olema tagatud EIÕK artiklis 6 sätestatud õigused. Euroopa Kohus on aga seisukohal, et kõik EIÕK artiklis 6 sätestatud tingimused ei laiene haldusmenetlusele, sest määruse nr 1/2003 artikli 23 lõikes 5 on sõnaselgelt sätestatud, et otsused, milles komisjon määrab trahvi konkurentsioiguse rikkumiste eest, ei ole oma olemuselt karistusõiguslikud. Arvestades rikkumiste laadi ning nende eest määratavate karistuste laadi ja raskust, tuleb õigust õiglasele kohtumenetlusele järgida siiski eelkõige ettevõtjatele kohaldatavate konkurentsieeskirjade rikkumiste menetlustes, milles võidakse määrata trahv või karistusmaks.¹⁴⁰

Kuigi komisjon viib põhimõtteliselt läbi haldusmenetlust, on tõendamiskoormis siin siiski üsna range ning erinevalt paljude liikmesriikide haldusõigusest kehtib kindlalt *in dubio pro reo* printsiip ning süütuse presumptsioon.¹⁴¹ Süütuse presumptsioon tähendab, et igaüht, keda süüdistatakse kuriteos, peetakse süütuks seni, kuni tema süü ei ole seaduse kohaselt tõendatud. Süütuse presumptsiooniga on seega vastuolus rikkumises süüdistava isiku vastutuse mistahes formaalne tuvastamine või sellele isegi vihjamine konkreetset menetlust lõpetavas otsuses, ilma, et sellel isikul oleks olnud võimalik kasutada kõiki tavapäraselt kaitseõiguste teostamisega kaasnevaid garantiisid tavalist käiku järgiva ja vaidluse sisu alusel põhjendatud otsuseni jõudva menetluse raames.¹⁴² Seega tuleb komisjonil tõendada tema poolt kindlaks tehtud rikkumist ja esitada tõendid, mille alusel saab õiguslikult piisavalt tuvastada rikkumise koosseisu kuuluvate faktiliste asjaolude asetleidmist.¹⁴³

Tõendite kogumist Euroopa Komisjoni haldusmenetluses reguleerib Euroopa Nõukogu määrus 1/2003. Euroopa Komisjonil on pärast uurimise algatamist ulatuslikud volitused, sealhulgas küsida ettevõtjatelt teavet, kuid samuti siseneda äriühingu ruumidesse, koguda dokumente ja

¹³⁸ Linnart, lk 14; EIKo 24.02.1994, 12547/786, *Bendenoun vs France*, p 47; S. Kerse, N.Khan. EC Antitrust Procedure. 5th edition, London: Sweet & Maxwell, 2005 (edaspidi: Kerse, Khan), lk 128

¹³⁹ P.Nihoul, T. Skoczny, Procedural fairness in competition proceedings. USA, UK: Edward Elgar Publishing, 2015 (edaspidi: Nihoul, Skoczny), lk 85

¹⁴⁰ EKo, 17.12.1998, C-185/95 P, *Baustahlgewebe vs. komisjon*, p 20 ja 21 ja EKo, 03.09.2009, liidetud kohtuasjades C-322/07 P, C-327/07 P ja C-338/07 P, *Papierfabrik August Koehler jt vs. komisjon*, p 143.

¹⁴¹ Linnart, lk 16; EKo, 08.07.1999, C-49/92 P, *EC Commission v Anic Partecipazioni SpA* (edaspidi: *SpA*), p 86; *United Brands*, p 265

¹⁴² EKo, 06.10.2005, liidetud kohtuasjades T-22/02 ja T-23/02, *Sumitomo Chemical ja Sumika Fine Chemicals vs. komisjon*, (edaspidi: *Sumitomo Chemical jt*) p 106

¹⁴³ EKo, 27.09.2006, liidetud kohtuasjades T-44/02 OP, T-54/02 OP, T-56/02 OP, T-60/02 OP ja T-61/02 OP, *Dresdner Bank jt vs. komisjon*, p 59 ja seal viidatud kohtupraktika

küsitleda esindajaid.¹⁴⁴ Seega annab määrus nr 1/2003 komisjonile ulatusliku uurimispädevuse. Kuid nagu eelnevalt selgitatud, siis see kaalutlusruum ei ole siiski piiranguteta. Komisjon on kohustatud oma uurimispädevust teostades järgmina liidu õiguses tunnustatud üldisi õiguspõhimõtteid ja põhiõigusi.¹⁴⁵

Komisjonil tuleb esitada täpsed ja üksteist toetavad tõendid, mille põhjal saaks veenduda, et rikkumine on toime pandud.¹⁴⁶ On tunnustatud põhimõte, et kui komisjon süüdistab ettevõtjat konkurentsioiguse rikkumises, kannab ta tõendamiskoormist.¹⁴⁷ Sellest tulenevalt võib komisjon kohustada ettevõtjat talle esitama kogu vajalikku teavet, mida ettevõtja võib omada, kuid ta ei saa kohustada ettevõtjat andma vastuseid, mis tooks talle kaasa rikkumise olemasolu tunnistamise, kuna selle tõendamine on komisjoni kohustus.¹⁴⁸

Seega raamivad komisjoni menetlust õigusprintsüübid, millest osad on omased haldus- ning osad kriminaalõigusele. Kuigi komisjoni menetlus on vormiliselt haldusmenetlus, peab see kriminaalõigusliku iseloomuga sanktsioonide tõttu vastama ka mitmetele kriminaalõigusest tulenevatele garantiidele.

Kokkuvõtvalt võib öelda, et väärteomenetluse läbiviimisel tuleb jälgida, et tõendeid, mida on kogutud haldusmenetluses, uuritakse ja hinnatakse kriminaalmenetlusliku tõendamise üldisi reegleid järgides.¹⁴⁹ Eestis ristuvad koostöökohustus ja enese mittesüüstamise privileeg paralleelsete menetluste puhul ning sunnivahendit kasutades saadud tõendite kasutamine väärteomenetluses on lubamatu. Järgmises peatükis analüüsitakse, milliseid tõendeid on võimalik koguda haldusmenetluses ja väärteomenetluses turgu valitseva seisundi rikkumisel ja milliseid meetmeid võimaldab siseriiklik õigus nende kogumiseks rakendada. Lisaks võrreldakse, kuidas erinevad tõendite kogumine ja lubatavad tõendid Euroopa Komisjoni haldusmenetluses.

¹⁴⁴ Määrus 1/2003, art 17

¹⁴⁵ EKo, 21.09.1989 liidetud kohtuasjad 46/87 ja 227/88, *Hoechst AG vs EC Commission*, p-d 14-15

¹⁴⁶ EKo, 06.07.2000, T-62/98, *Volkswagen vs. komisjon*, p-d 43 ja 72 ning seal viidatud kohtupraktika; EKo, 05.10.2011, T-11/06, *Romana Tabacchi vs. komisjon*, p 129

¹⁴⁷ SpA, p 86

¹⁴⁸ EKo, 18.10.1989, C-374/87, *Orkem vs. Komisjon*, (edaspidi: *Orkem*), p-d 34 ja 35; EKo, 7.01.2004, liidetud kohtuasjades C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P, *Aalborg Portland jt vs. komisjon*, p-d 61 ja 65, ning EKo 14.07.2005, liidetud kohtuasjades C-65/02 P ja C-73/02 P, *ThyssenKrupp vs. komisjon*, punkt 49

¹⁴⁹ RKÜKo, 17.02.2004 nr 3-1-1-120-03- p17; RKKKo, 22.10.2007 nr 3-1-1-57-07, p 8

2. TÕENDID NING NENDE KOGUMINE HALDUSMENETLUSES, VÄÄRTEOMENETLUSES JA EUROOPA KOMISJONI HALDUSMENETLUSES

2.1. Ütlused, teabetaotlused ja ülekuulamine

2.1.1. Seletused ja teabetaotlused haldusmenetluses

Menetlusaluse isiku seletused ja tunnistaja ütlused on nii haldusmenetluses kui ka väärteomenetluses turgu valitseva seisundi kuritarvitamise tuvastamisel olulise tähtsusega. Tihti peale on näiteks ebaõiglase hinnakujunduse tuvastamine ilma tunnistaja või menetlusaluse isiku ülekuulamiseta keeruline, kuna valdavalt võivad turgu valitsevat seisundit omava ettevõtja hinnad pealtnäha tunduda põhjendatud, kuid hinna kujunemise metoodika ja alused ebaõiglased.

Nagu esimeses peatükis välja toodud, on Konkurentsiametil õigus nõuda kõigilt füüsilistelt ja juriidilistelt isikutelt ning nende esindajatelt, samuti riigiasutustelt ja kohaliku omavalitsuse üksustelt ning nende ametiisikutelt teavet konkurentsiolukorra analüüsimiseks ja konkurentsiseaduse täitmise üle riikliku järelevalve teostamiseks.¹⁵⁰

Tulenevalt HMS § 38 lg-st 2 on haldusmenetluses tõendiks seletus. Vastavalt korrakaitseaduse (KorS) § 31 lõikele 1 on Konkurentsiametil õigus kutsuda isikut ametiruumi, kui on alust arvata, et isikul on andmeid, mis on vajalikud konkurentsiseaduses sätestatud nõuete rikkumise ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või nende rikkumise kõrvaldamiseks. Kuna haldusmenetluses kehtib vormivabaduse printsiip, siis vaid menetlusaluse soovil või kui Konkurentsiamet peab seda vajalikuks protokollitakse seletuste andmist.¹⁵¹ Seletuste andmisel kehtib menetlusalusele isikule kohustus teha Konkurentsiametiga koostööd ning kui isik ei tule kutses märgitud ajaks kohale, on võimalik tema suhtes kohaldada sunniraha.¹⁵² Haldusmenetluses antav seletus on sisult laiem ning võib sisaldada ka isiku hinnanguid ja arvamusi ning isikul lasub kaasaaitamiskohustus.

HMS § 39 lg-e 1 alusel võib Konkurentsiamet kaasata haldusmenetlusse tema nõusolekul ka tunnistaja. Tunnistaja ülekuulamine toimub tsiviilkohtumenetluse seadustikus¹⁵³ (TsMS) sätestatud korras.¹⁵⁴ Õigus keelduda tunnistajana ütluste andmisest on menetlusosalise alanejal ja ülenejal sugulasel; õel, poolõel, vennal, poolvennal või isikul, kes on või on olnud abielus

¹⁵⁰ KonkS § 57

¹⁵¹ HMS § 18

¹⁵² KorS § 31 lg 3

¹⁵³ Tsiviilkohtumenetluse seadustik. RT I 2005, 26, 197 – RT I, 28.12.2016, 22 (TsMS)

¹⁵⁴ HMS § 39 lg 3

menetlusosalise õe, poolõe, venna või poolvennaga; võõras- või kasuvanemal, võõras- või kasulapsel; lapsendajal ja lapsendatul; abikaasal, elukaaslasel ja tema vanemal, sealhulgas pärast abielu või püsiva kooselu lõppemist.¹⁵⁵ Tunnistaja võib keelduda ütluste andmisest ka siis, kui ütlused võivad kuriteo või väärteo toimepanemises süüstada teda ennast või TsMS § 257 lg-s1 nimetatud isikut. Tunnistajana väljakutsutud isik on kohustatud andma haldusorganile tõeseid ütlusi temale teada olevate asjaolude kohta.¹⁵⁶ Tulenevalt TsMS-st tuleb tunnistajat hoiatada ütluste andmisest seadusliku aluseta keeldumise ja teadvalt vale ütluse andmise eest. Seega, kui tunnistaja on nõustunud ütluste andmisega, siis sellisel juhul ei saa ta enam ütluste andmisest ilma seadusliku aluseta keelduda ning samuti on tal keelatud anda valeütlusi. Samas ei ole tsiviilkohtumenetluse seadustikus sätestatud, kuidas on valeütluste andmine sanktsioneeritav haldusmenetluses. Halduskohtumenetluses on valeütluste andmine sanktsioneeritav karistusseaduse § 320 lg 1 alusel.¹⁵⁷

Olukorras, kus tunnistaja ei nõustu ütluste andmisega on Konkurentsiametil võimalik ka tunnistajale edastada teabetaotlus, millele vastamine, nagu eelnevalt selgitatud, on kohustuslik ning vastamata jätmisel on Konkurentsiametil õigus rakendada sunniraha.

2.1.2. Ütlused ja ülekuulamine väärteomenetluses

Tulenevalt KrMS § 63 lg 1 p-st 1 on väärteomenetluses tõendiks menetlusaluse isiku, kannatanu ja tunnistaja kui menetlusvälise isiku ütlused. Väärteomenetluses lähtutakse kohtuvälises menetluses tunnistaja, kannatanu ja menetlusaluse isiku ülekuulamisel KrMS sätetest, võttes arvesse VTMS toodud erinevusi. Üheks erinevuseks on see, et väärteoasjades tunnistaja anonüümsust ei tagata. Menetlusseisundi järgi võib eristada menetlusaluse isiku, menetlusvälise isiku (kannatanu, tunnistaja) ning spetsialisti ülekuulamist.¹⁵⁸

Igasugune menetluse käigus saadud ja kogutud seletus ei pruugi olla tõendiks KrMS mõttes. Menetleja ülesandeks ongi välja selgitada, kas seletuses sisalduv teave on puutumuses tõendamiseseme asjaoludega ja kas isik on võimeline seda ka adekvaatselt esitama. Kohtukõlbuliku tõendusmaterjali saamiseks tuleb seletuse andnud isik seaduses ettenähtud korras üle kuulata ja saadud teave tunnistaja ütlusena vormistada.¹⁵⁹ Kui näiteks

¹⁵⁵ TsMS § 257 lg 1

¹⁵⁶ TsMS § 254

¹⁵⁷ Karistusseadustik. RT I 2001, 61, 364- RT I, 31.12.2016, 14 (KarS), § 320 lg 1

¹⁵⁸ VTMS Komm vlj., § 31 p 4.1

¹⁵⁹ KrMS Komm vlj., § 63 p 7.4

haldusmenetluses kehtis vormivabaduse printsiip, siis selleks, et tunnistaja või menetlusaluse isiku ütlused omaks tõendamisväärtust, tuleb need vastavalt nõuetele vormistada.¹⁶⁰

Võrreldes haldusmenetlusega näeb väärteomenetlus ette rohkem garantiisid ütluste usaldusväärsuse tagamiseks. Esiteks on EÕIK art 6 p 3 (d) kohaselt on menetlusalusel isikul väärteomenetluses õigus küsitleda ise või lasta küsitleda süüdistuse tunnistajaid, saavutada omapoolsete tunnistajate kohalekutsumine ja nende küsitlemine süüdistuse tunnistajatega võrdsetel tingimustel. Õigus tunnistajat küsitleda on vajalik menetlusaluse isiku kaitseõiguse tagamiseks ja ütluste usaldusväärsuse kontrollimiseks. Tunnistaja küsitlemine on vajalik nii tõendi saamiseks kui ka tõendi usaldusväärsuse kontrollimiseks.¹⁶¹ Haldusmenetluses ei ole menetlusalusel isikul õigust küsitleda tunnistajaid. Teiseks on väärteomenetluses tunnistaja poolt valeütluste andmine karistatav rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistusega.¹⁶² See tähendab, et väärteomenetluses tuleb alati tunnistaja uuesti üle kuulata ning hoiatada teda valeütluste andmise eest.¹⁶³

Menetlusalusel isikul on õigus anda väärteo toimepanemise kohta ütlusi, kuid ta võib ka tulenevalt PS § 22 lg-st 3 keelduda ütluste andmisest enda või oma lähedaste vastu. Erinevalt tunnistajast, on menetlusalusel isikul endal lisaks nii-öelda õigus anda valeütlusi, ehk tema puhul ei ole valeütluste andmine sanktsioneeritav.¹⁶⁴ Näiteks kui isik on üle kuulatud tunnistajana ning hiljem kuulatakse sama isik üle kahtlustatavana, siis tunnistajana antud ütlusi ei saa kasutada tõendina. Menetlusaluse isiku ütluseid, mis on saadud talle seadusega ettenähtud õiguseid tagamata, ei tohi kasutada väärteo asjaolude tõendamisel. Seda kinnitab ka Riigikohtu praktikas sedastatu, et enese mittesüüstamise privileegi põhimõtet ei saa lugeda järgituks, kui isik tunnistatakse süüdi, tuginedes tema poolt varem tunnistajana antud ütlustele¹⁶⁵.

Nagu eelnevalt selgitatud, siis üldiselt ei pea menetlusalune isik väärteo toimepanemise kohta ütlusi andma. Juhul, kui menetlusalusele isikule kohaldatakse kiirmenetlust, siis seadusandja on kiirmenetluse kohaldamise eeldusena teinud kohustuslikuks väärteo toimepanemise kohta ütluste andmise. Seejuures peavad menetlusaluse isiku ütlused olema sisulised ehk siis käima väärteo toimepanemise kohta. Nõuetekohasteks ütlusteks ei ole : „Olen protokolliga tutvunud“, „Olen rikkumisega nõus“ jne. Riigikohus on põhjalikult selgitanud kiirmenetluse kohaldamise eeldusi ning menetlusaluse isiku ütluste sisu: „Väärteomenetluse seadustiku § 55 lg 1 p 3

¹⁶⁰ RKKKo, 10.02.2006 nr 3-1-1-145-05, p 6

¹⁶¹ U.Lõhmus. Põhiõigused kriminaalmenetluses. Tallinn: Juura, 2014, lk 89

¹⁶² Kars § 320 lg 1

¹⁶³ KrMS § 68 lg 2

¹⁶⁴ RKKKo, 28.01.2008 nr 3-1-1-60-07, p 29

¹⁶⁵ RKKKo, 07.03.2017 nr 3-1-1-119-16, p 10, RKKKo, 20.03.2002 nr 3-1-1-25-02, p 15

kohaselt võib kohtuväline menetleja kohaldada kiirmenetlust üksnes juhul, kui väärteo toimepanemise asjaolud on selged ja menetlusalusele isikule on võimaldatud anda väärteo toimepanemise kohta ütlusi. Sama seaduse § 56 lg-st 4 tuleneb, et kui menetlusalune isik keeldub ütluste andmisest, loetakse see kiirmenetlusega mittenõustumiseks, mis peab omakorda kaasa tooma üldmenetluse alustamise.¹⁶⁶

Kuigi menetlusalune isik ei pea väärteomenetluses ütlusi andma, siis nende andmisel ning enese kaitsma asumisel, peab ta tegema võimalikuks menetlejal antud asjaolusid kontrollida. Sellega teeb ta kohtuvälise menetleja ametnikule võimalikuks koguda tõendeid ka tema kasuks, mitte ainult vastu.¹⁶⁷

Turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemisel kogutakse ütlusi menetlusaluse isiku või tunnistaja ülekuulamisega. Ülekuulamine on uurimistoiming, mille eesmärk on saada tunnistajalt, kannatanult või kahtlustatavalt tõendamiseseme asjaolude kohta ütlusi tema vabas jutustuses ja vastustes uurija küsimustele.¹⁶⁸ Menetlusaluse isiku ülekuulamine on iga väärteoasja kohustuslik menetlustoiming, mille sooritamata jätmine on käsitletav väärteomenetluse olulise rikkumisena.¹⁶⁹ Süüteomenetluse seadustikes peetakse ülekuulamise ja sealhulgas ka kahtlustatava ning menetlusaluse isiku ülekuulamise kui uurimistoimingu all silmas ülekuulaja ja ülekuulatava nn silmast silma vahetut kohtumist ja suhtlemist. Vaid sellisel suhtlemisel on tegelikult võimalik järgida KrMS §-s 75 ning § 68 lg-tes 3-6 sätestatut.¹⁷⁰

Menetlusaluse seletused ja teabetaotluste vastused, mis on saadud sunnivahendeid kasutades, ei ole kooskõlas kriminaalmenetluse seadustikuga, kuna menetlusalusele isikule ei ole tagatud kriminaalmenetluse seadustikus ja põhiseadusest tulenevaid õigusi. Seega olukorras, kus tegemist järelevalvemenetlus on üle kasvanud väärteomenetluseks, siis järelevalvemenetluse käigus antud seletusi ei saa kasutada väärteomenetluses tõendina. Kui näiteks haldusmenetluses kehtis vormivabaduse printsiip, siis selleks, et tunnistaja või menetlusaluse isiku ütlused omaks tõendamisväärtust, tuleb need vastavalt nõuetele vormistada¹⁷¹. Järelikult tuleb menetlusalune isik väärteomenetluses vastavalt väärteomenetluse seaduses sätestatud kriteeriumitele uuesti üle kuulata ja ütlused vormistada. Väärteomenetluses ei kehti ütluste andmisel koostöökohustus ning menetlusalune isik võib keelduda ütluste andmisest. See tähendab, et isegi kui

¹⁶⁶ RKKKo, 16.10.2003 nr 3-1-1-100-03, p 8

¹⁶⁷ RKKKo, 09.06.2006 nr 3-1-1-40-06, p 6

¹⁶⁸ H. Lindmäe. Menetlustaktika 1. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda, 1995, lk 21

¹⁶⁹ VTMS Komm vlj., § 65, p 1

¹⁷⁰ RKKKo, 20.04.2011 nr 3-1-1-29-11, p 6

¹⁷¹ RKKKo, 10.02.2006 nr 3-1-1-145-05, p 6

menetlusalune isik nõustub ütluste andmisega, siis ei pruugi ta anda samasid ütlusi, mida ta andis haldusmenetluses seletuse andmisel või teabetaotluse vastuses.

2.1.3. Ütlused ja teabetaotlused Euroopa Komisjoni haldusmenetluses

Euroopa Komisjoni haldusmenetluses reguleerib ütluste andmist määruse 1/2003 artikkel 19, mis annab komisjonile õiguse küsitleda füüsilisi ja juriidilisi isikuid, kes nõustuvad küsitlemisega, et koguda uuritava küsimusega seotud teavet. Kui enamus Euroopa Komisjoni otsustest põhinevad dokumentaalsetele tõendite, siis ka ütlustel on konkurentsireeglite rikkumise menetlemisel väga suur kaal ning võivad mõningal juhul osutada isegi tähtsamaks. Ütluste andmine on erinevalt teabenõude esitamisest või läbiotsimisest vabatahtlik, see tähendab, et komisjon ei saa kedagi sundida oma otsusega ütlusi andma. Sellest tulenevalt ei rakendu ka isikule või ettevõtjale mingit sanktsiooni, kui ta keeldub ütlusi andmast või annab valeütlusi.¹⁷² Ülekuulamine võib toimuda kohalviibijaga, kuid tõendina on samaväärsed ka telefoni või muu elektroonilise abivahendi vahendusel saadud ütlused.¹⁷³ Ülekuulamisel võib esitada kõiki küsimusi, mis uuritava teemaga vähegi seonduvad.¹⁷⁴ Seega sarnaselt Eesti haldusmenetlusele on ütluste andmine Euroopa Komisjonis haldusmenetluses vormivabam. Samas jällegi, kuna ütluste andmine on vabatahtlik, siis on isikul õigus keelduda ütluste andmisest ehk ei kehti koostöökohustust.

Kuigi komisjoni õigus võtta isikutelt ütlusi on vabatahtlikkuse tõttu üsna nõrk, on komisjonil tegelikult ka teisi võimalusi, kuidas sisuliselt sundida isikuid ütlusi andma. Euroopa Komisjon võib esiteks määruse 1/2003 art 18 kohaselt esitada ettevõttele teabenõude. Määruse 1/2003 artikkel 18 sätestab Euroopa Komisjoni õiguse nõuda ettevõtjatelt ja ettevõtjate ühenduselt kogu vajalikku teavet, et teostada tõhusat järelevalvet. Komisjonil on õigus nõuda vajalikku teavet teabetaotlusega või otsusega. Komisjon märgib teabetaotluses või otsuses, mis on teabenõude eesmärk ja õiguslik alus ning täpsustab, millist teavet nõutakse ja määrab kindlaks teabe esitamise tähtaja. Juhul, kui ettevõtja edastab ebaõiget või eksitavat teavet, siis on komisjonil õigus määrata ettevõtjale sanktsioone.¹⁷⁵

¹⁷² Valeütluste andmine võib olla karistatav siseriikliku õiguse alusel.

¹⁷³ Komisjoni määrus (EÜ) nr 773/2004, 7. aprill 2004, EÜ asutamislepingu artiklite 81 ja 82 kohaste menetluste teostamine komisjonis, (edaspidi: Määrus 773/2004) art 3 (2)

¹⁷⁴ Blanco, lk 291

¹⁷⁵ Määrus 1/2003, art 18 lg 2 ja 3

Selles osas, mis puudutab komisjoni pädevust nõuda oma otsusega teabe andmist, on selge, et komisjon võib adresseerida oma otsuse igale ettevõtjale, kellel võib olla olulist teavet, hoolimata tema seotusest kahtlustatava rikkumisega. See pädevus hõlmab õigust nõuda äriühingutelt vastuseid konkreetsetele küsimustele ja nende valduses olevate dokumentidega tutvuda võimaldamist.¹⁷⁶ Teabetaotlusi võib esitada kogu menetluse käigus, alates menetluse algatamisest kuni otsuse tegemiseni ja isegi peale seda.¹⁷⁷ Lisaks on komisjon õigus nõuda teavet ka kolmandatelt isikutelt, kui nende valduses on dokumente, mis on vajalikud rikkumise tuvastamiseks.¹⁷⁸

Komisjoni teabetaotlused on jagatud kaheks, esiteks nii-öelda tavalised teabetaotlused ja teiseks otsused, millega komisjon nõuab ettevõtjalt teavet. Ettevõtjal ei ole kohustust vastata tavalisele teabetaotlusele, kuid otsusega esitatud teabetaotlusele vastamine on ettevõtjale kohustuslik.¹⁷⁹

Juhul, kui ettevõtja on tavalise teabenõude vastuses esitanud ebaõiget või eksitava teavet, siis on komisjonil õigus määrata trahv, mis ei ületa 1% eelmise majandusaasta kogukäibest. Tavalisele teabenõudele vastamine on ettevõtjale vabatahtlik, sanktsioneeritav on üksnes ebaõige või eksitava teabe esitamine. Seevastu otsusega esitatud teabenõudele vastamata jätmine on sanktsioneeritav.¹⁸⁰ Määruse artikkel 24 näeb ette võimaluse kohaldada karistusmaksid kuni 5% päevas ettevõtte eelmise aasta keskmisest päevakäibest ettevõtjale, kes nõutud teavet ei esita, et sundida teda informatsiooni avaldama või dokumente üle andma.¹⁸¹

Määruse preambuli punkt 23 sätestab, et komisjoni otsust täitvaid ettevõtjaid ei saa sundida rikkumise toimepanekut tunnistama, kuid nad on kohustatud esitama dokumente, isegi kui seda teavet võidakse rikkumise kindlakstegemisel kasutada nende või mõne teise ettevõtja vastu.

See, milliseid teabenõudeid komisjon ettevõtjatele esitada võib, on selgitatud Euroopa Kohtu lahendites *Orkem, Solvay*¹⁸² ja *SEP*¹⁸³.¹⁸⁴ Nagu eelnevalt selgitatud, komisjonil on küll õigus küsida kogu teavet, mis on asja menetlemiseks vajalik, kuid tuleb arvestada ka ettevõtja õigustega. Lubatud ei ole selliste teabenõuete esitamine, millele ettevõtja ei saaks vastata ilma,

¹⁷⁶ Kohtujurist Nils Wahl ettepanek Euroopa Kohtu kohtuasjas 10.03.2016, C-247/14 P, p 25

¹⁷⁷ Blanco, 7.21

¹⁷⁸ Euroopa Komisjoni otsus, 31.01.1979, Case AF/IV/372, *Relating to an investigation on the basis of Article 14 (3) of Council Regulation No 17 at the undertaking Fides, Milan*

¹⁷⁹ Whilst, Bailey, lk 283

¹⁸⁰ Määrus 1/2003, art 18 p 3

¹⁸¹ Määrus 1/2003, art 24 (1) d

¹⁸² EKo, 18.10.1989, C-27/88, *Solvay & Cie v Commission of the European Communities* (edaspidi: *Solvay*)

¹⁸³ EKo, 20.06.1991, C-39/90, *Denkavit Futtermittel GmbH v Land Baden-Württemberg* (edaspidi: *SEP*)

¹⁸⁴ Täpsemalt on nende kohtulahendite sisu selgitatud käesoleva magistritöö kolmandas peatükis.

et ta tunnistaks enda süüd. Komisjoni ülesanne on tuvastada rikkumine vastavalt faktilisele teabele, mille ta on saanud menetluse käigus.¹⁸⁵

Orkem vs. komisjon punktis 27 toonitas Euroopa Kohus, et määrus nr 17¹⁸⁶ ei tunnusta mingit õigust ettevõtjal, kelle suhtes teostatakse selle määrusel alusel uurimist, uurimise teostamisest kõrvale hoida. Vastav ettevõtja on vastupidi kohustatud aktiivselt koostööd tegema, mis tähendab, et ta annab komisjoni valdusesse kogu uurimise esemesse puutuva informatsiooni. Küsimuse kohta, kas see kohustus laieneb ka informatsiooninõuetele, mille alusel võib tuvastada informatsiooni esitava ettevõtja konkurentsieeskirjade rikkumise, on Euroopa Kohus nimetatud kohtuotsuse punktis 34 leidnud, et komisjon võib kohustada ettevõtjat talle esitama kogu vajaliku teabe asjaolude kohta, mis talle teada võivad olla, ja edastama komisjonile tema nõudmisel ja vastavalt vajadusele ettevõtja valduses olevad asjakohased dokumendid, isegi kui nende alusel on tuvastatav selle või mõne muu ettevõtja konkurentsivastane tegevus. Euroopa Kohus rõhutas eelnimetatud otsuses, et lubatud ei ole küsimused mingi tegevuse põhjuste või taotletud eesmärkide kohta; selgituste nõudmine kõigi sammude ja meetmete kohta, mida plaaniti või rakendati hinna kindlaksmääramisel; detailsed küsimused meetodite või süsteemide kohta, mille abil oli võimalik müügikvoote osaliselt omistada ning küsimused monitoorimissüsteemide kohta, mille abil oli võimalik kontrollida asjaosaliste kinnipidamist mingist kokkulepitud müügieesmärkide ning kvootide süsteemist.¹⁸⁷

Lahendis *Commission vs SGL Carbon AG*¹⁸⁸ on Euroopa Kohus eelnimetatud seisukohta laiendanud ning leidnud, et ettevõtjad on kohustatud esitama dokumente, mis on nende valduses, isegi kui neid dokumente saab kasutada selleks, et tuvastada rikkumine.¹⁸⁹

Nõutav info peab olema komisjonile „vajalik“ ELTL artiklite 101 ja 102 kohaldamiseks. „Vajaliku“ informatsiooni tähendust selgitatud kohtulahendis *SEP*. Informatsioon on „vajalik“ kui sellel on seos võimaliku rikkumise tuvastamisega. On küll raske tuvastada, millal on informatsioon ebavajalik asja menetlemiseks, kuid komisjonil puudub õigus niiöelda „kalastada”.¹⁹⁰

Seega on Euroopa Komisjonil teabenõuete esitamisel turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemisel haldusmenetluses pigem vabad käed, on vaid üksikud küsimused, millele ettevõtja teabenõuetes vastama ei pea, toetudes EIÕK artiklile 6. Kui

¹⁸⁵ Blanco, p 7.24

¹⁸⁶ Kehtis enne määrust 1/2003

¹⁸⁷ Linnart, lk 34; Whilst, Bailey lk 285

¹⁸⁸ EKo, 29.06.2006, C-308/04 P, *Commission vs SGL Carbon AG* (edaspidi: *SGL Carbon*)

¹⁸⁹ *Orkem*, p 35

¹⁹⁰ Blanco, p 7.29

võrrelda Euroopa Komisjoni teabenõude esitamise võimalusi haldusmenetluses, siis need sarnanevad Eesti konkurentsiseaduses¹⁹¹ sätestatud õigusele nõuda kõigilt füüsilistelt ja juriidilistelt isikutelt teavet riikliku järelevalve teostamiseks. Nii komisjoni haldusmenetluses kui ka Eesti järelevalvemenetluses kehtib menetlusalusele isikule koostöökohustus teabetaotlustele vastamiseks. Euroopa Komisjoni haldusmenetluses on küll ütluste andmine vabatahtlik ning menetlusalune isik võib keelduda ütluste andmisest, seega sarnaneb see mõneti Eesti vääртеomenetlusega, kuna vääртеomenetluses võib menetlusalune isik tugineda enese mittesüüstamise privileegile.

2.2. Dokumendid ja läbiotsimine

2.2.1. Dokumendid ja läbivaatus haldusmenetluses

HMS § 38 lg 2 kohaselt võib olla haldusmenetluses tõendiks dokument. Erinevad dokumentaalsed tõendid on samuti turgu valitseva seisundi kuritarvitamise tuvastamiseks olulise tähtsusega. Tegemist võib olla lepinguga, koosoleku protokolliga või erinevate hinnakalkulatsioonidega.

Kuigi enamasti küsitakse haldusmenetluses menetluse läbiviimiseks vajaminevad dokumentaalsed tõendid teabetaotlustega, siis on KorS-i alusel Konkurentsiametil võimalik õigus siseneda valdaja nõusolekuta tema valduses olevale piiratud või tähistatud kinnisasjale, ehitisse, eluruumi või ruumi, avada uksi, väravaid ja kõrvaldada muid takistusi, sealhulgas vaadata läbi seal asuva asja¹⁹² kui see on vajalik konkurentsiseaduses sätestatud nõuete rikkumise ohu ennetamiseks, väljaselgitamiseks või tõrjumiseks või rikkumise kõrvaldamiseks.¹⁹³

Valdusesse tuleb võimaluse korral siseneda valdaja või muu õigustatud isiku juuresolekul ja ajavahemikus kella 7.00-st kuni 23.00-ni. Äriruumidesse tuleb võimaluse korral siseneda nende töö- või lahtiolekuajal.¹⁹⁴ Eluruumi tohib valdaja teadmiseta siseneda vaid siis, kui teda ei ole mõistlike pingutustega võimalik teavitada ja sisenemine on vajalik korrarikkumise või vahetu kõrgendatud ohu tõrjumiseks.¹⁹⁵ Isiku valduses oleva eluruumi läbivaatus ning äriruumi

¹⁹¹ KonkS § 57 lg 2

¹⁹² KorS § 51 lg 1

¹⁹³ KorS § 50 lg 1

¹⁹⁴ KorS § 50 lg 3

¹⁹⁵ KorS § 50 lg 4

läbivaatus väljaspool selle töö- või lahtiolekuaega on lubatud ainult läbivaadatava elu- või äriruumi asukohajärgse halduskohtu eelneval loal.¹⁹⁶

Riigikohus selgitas, et valdusesse sisenemine ja valduse läbivaatus on oma eesmärgilt ja olemuselt, tagajärgedelt ning põhiõiguste riive intensiivsusest kaks erinevat riikliku järelevalve meedet. Valdusesse sisenemine hõlmab lisaks sisenemisele ka valduses viibimist ja selle vaatlemist, eesmärgiga selgitada näiteks seda, kas esineb ohuolukord. Kuna valdusesse sisenemise meede riivab isiku õigusi väiksema intensiivsusega, ei nõua see halduskohtu eelnevat luba. Valduse läbivaatus riivab seevastu isiku õigusi intensiivsemalt, kuna see hõlmab lisaks eeltoodule ka ruumis asuvate asjade läbivaatamist ja uurimist (nt kappide ja sahtlite avamist jmt). Valduse läbivaatuse eesmärk on üldjuhul leida varjatav ja peidetud asi või isik, mida või keda valdaja ise vabatahtlikult ei avalikusta. Valduse läbivaatuseks peab üldjuhul olema halduskohtu luba.¹⁹⁷

Läbiotsimine süüteomenetluses (mille sarnasusele tuginedes halduskohtu loa instituut KorS-i sisse toodi) ja valduse läbivaatus riikliku järelevalve menetluse käigus ei ole oma olemuselt sedavõrd sarnased. Esiteks on erinevad korrakaitsealise menetluse ja süüteomenetluse eesmärgid. Viimane lähtub *ultima ratio* põhimõttest, ning läbiotsimise eesmärgiks on leida isikut süüstavaid tõendeid. Riiklik järelevalve on kantud ohutõrje ideest. Korrakaitseorgan on riikliku järelevalve teostamisel rangelt seotud proportsionaalsuse põhimõtte ja eriseadusega antud riikliku järelevalve pädevuse ulatusega. See tähendab, et korrakaitseorgan saab läbivaatust teostada üksnes juhul, kui see on vajalik seaduses sätestatud nõuete täitmise tagamiseks ning korrakaitseorgan on nõuete täitmise kontrollimisel seotud talle eriseadusega antud pädevuse ulatusega.¹⁹⁸

Nii valdusesse sisenemisel¹⁹⁹ kui ka valduse läbivaatusel²⁰⁰ võib kasutada vahetut sundi nii kaua, kui see on eesmärgi saavutamiseks vältimatu. Praktikas on aga haldusmenetluses turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemisel valdusesse sisenemine ning valduse läbivaatus pigem harvaesinev, kuna vajaminevad dokumentaalsed tõendid nõutakse menetlusaluselt isikult välja teabenõuetega.

¹⁹⁶ KorS § 51 lg 2

¹⁹⁷ RKHKo, 03.11.2015 nr 3-3-1-36-15, p 13.2

¹⁹⁸ Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu seletuskiri (424 SE), lk 18

¹⁹⁹ KorS § 50 lg 6

²⁰⁰ KorS § 51 lg 6

2.2.2. Dokumendid ja läbiotsimine väärteomenetluses

Dokument on kirjalik akt, mis sisaldab inimese mõtteväljendust on mõeldud õiguskäibes tõendama juriidilise tähtsusega asjaolusid ning millest selgub selle väljaandja.²⁰¹ Dokumendina peetakse eelkõige silmas paber kandjal salvestatud informatsiooni, kuid tegemist võib olla ka mõne muu andmekandja või arvutiväljatrüki, sealhulgas e-kirja väljatrükiga.²⁰² Juhul, kui dokumendi kui paberi peal asub materjal, mis omab tähtsust tõendamiseseme asjaolude kindlakstegemise puhul, siis on selline dokument käsitletav asitõendina. Sellest tulenevalt võib olla dokument ainult dokument või ühtlasi ka asitõend, kui sellel on lisaks dokumendi omadustele ka asitõendi omadused. Samuti saab olla asitõend nii asitõend kui ka dokument.²⁰³

Asitõendeid ja dokumente on turgu valitseva seisundi kuritarvitamise menetlemisel väärteomenetluses eelkõige võimalik koguda läbiotsimise käigus. Samuti on kohtuvälisel menetlejal õigus VTMS § 31 lg 2 alusel nõuda väärteoasja lahendamiseks vajaliku dokumendi, eseme või muu objekti esitamist. Eestis on läbiotsimine defineeritud läbi selle eesmärgi, mis tuleneb KrMS § 91 lg-st 1. Eelnimetatud paragrahvi kohaselt on läbiotsimise eesmärgiks leida hoonest, ruumist, sõidukist või piirdega alalt asitõendina kasutatav või konfiskeeritav objekt või väärteoasja lahendamiseks vajalik dokument. Läbiotsimisel kohaldatakse kriminaalmenetluse seadusest tulenevaid sätteid väärteomenetluse seadusest tulenevate erisustega. Nimelt võib kohtuväline menetleja väärteomenetluses läbi otsida oma määruse alusel, millel on resolutsioonid maakohtuniku luba. Läbiotsimise ajal ei ole menetlusalusel isikul kaasaaitamiskohustust, kuid läbiotsimist takistada ei tohi.²⁰⁴

Läbiotsimise kui uurimistoimingu läbiviimisel tuleb Eestis järgida eelkõige KrMS §-s 64 sätestatud tõendite kogumise üldtingimusi ning kajastada uurimistoimingu tingimused, käik ja tulemused uurimistoimingu protokollis.²⁰⁵ Läbiotsimine iseenesest ei ole veel tõend, vaid üksnes menetlustoiming. Tõendiks KrMS § 64 tähenduses on läbiotsimisprotokoll – dokument, mis vormistatakse, kirjeldamaks läbiotsimise käiku. Seega ilma läbiotsimise käigu ja tulemuste dokumenteerimiseta ei saa sellest ega selle käigus leitud esemetest kuidagi tõendit.

²⁰¹ J.Sootak, P.Pikamäe. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 3. Täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2009, lk 855

²⁰² RKKKo, 24.10.2005 nr 3-1-1-104-05 p 6.2; RKKKo, 13.04.2015 nr 3-1-1-20-15 p 42

²⁰³ J.Sootak, P.Pikamäe. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 3. Täiendatud ja ümbertöötatud väljaanne. Tallinn: Juura, 2009, lk 856

²⁰⁴ VTMS § 35 lg 1

²⁰⁵ U.Krüger. Kriminaalmenetlus: tõendamine kohtueelses menetluses: üldkäsitus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2007 (edaspidi: Krüger), lk 95

Kui haldusmenetluses ruumide läbivaatus kohtu luba ei vaja, siis kuna läbiotsimine võib mitmeid põhiõigusi riivata, võib seda teha vaid kohtu loal. Läbiotsimise olemus seisneb selles, et see uurimistoiming viiakse läbi sunniga ning põhjendatud kahtluse korral, et läbiotsitavas kohas võib olla otsitav ese või muu väärtetoasja lahendamiseks vajav dokument.²⁰⁶ Seadus ei sätesta, kui põhjendatud kahtlus peab menetlejal olema selle kohta, et otsitav objekt on läbiotsitavas kohas. Kindlasti tuleb läbiotsimist läbiviies arvestama proportsionaalsuse põhimõttega ning kaaluma, kas dokumenti oleks võimalik saada ka muudel viisidel.²⁰⁷

Läbiotsimismäärus peab sisaldama läbiotsimise kohta, eesmärki ja põhjendust.²⁰⁸ Tuleb täpselt kirjeldada otsitavat objekti ja läbiotsitavat kohta, et uurimistoimingu piirid oleksid selged. Samuti peab määrus sisaldama uuritava väärteto võimalikult täpselt kirjeldust.²⁰⁹ Läbiotsimise eesmärgi määramiseks sissekirjutamiseks annab juhised KrMS § 91 lg 1, milles pole küll otsesõnu nõuet, et eesmärk peab olema määramises mainitud, kuid KrMS § 91 lg-s 1 antud loetelu läbiotsimise eesmärkidest on ammendav. Võib öelda, et läbiotsimise eesmärgi määratlemine ongi üks olulisemaid etappe kogu selle menetlustoimingu juures – kohtuväline menetleja peab teadma, miks on vaja teostada läbiotsimist ning mida ta otsida (ja leida) tahab. Seega peab läbiotsimismääruses läbiotsimise eesmärk olema kirjeldatud nii täpselt kui võimalik, samuti peavad läbiotsimisobjektid olema nimetatud nii üksikasjalikult kui võimalik. Näiteks turgu valitseva seisundi kuritarvitamise puhul peaks olema läbiotsimismääruses võimalikult täpselt kirjeldatud, milliseid dokumentaalseid tõendeid ja kust loodetakse leida, näiteks kas tegemist on lepingute või koosoleku protokollidega. Lisaks peab läbiotsimismääruses olema välja toodud, mida ette heidetakse ja kellele. Sealhulgas füüsiline isik, kelle kaudu juriidiline isik on kahtlustatava teo toime pannud.

Kehtivas seaduses ei ole otseselt sätestatud, et läbiotsimise läbiviimiseks peab olema küllaldane alus arvata, et otsitav objekt asub kohas, kus otsinguid kavandatakse. Samas tuleb aga arvestada sellega, et kuna läbiotsimisega kaasneb põhiõiguste riive, siis ei piisa ainult oletusest, vaid tegemist peab olema konkreetse versiooniga sellest, et otsitav objekt just selles kohas asub.²¹⁰ Kuna läbiotsimisega kaasneb mitmete põhiõiguste riive, siis läbiotsimine peab olema proportsionaalne. Näiteks on EIK asjas *Buck v. Germany* võtnud seisukoha, et kui tegemist on väikese avaliku huviga asjaga, siis ei saa võrdsustada seda asjaga, milles avalik huvi on suur

²⁰⁶ VTMS Komm vlj., § 31 p 5.2.

²⁰⁷ Linnart, lk 35

²⁰⁸ KrMS § 91 lg 4

²⁰⁹ KrMS Komm vlj., § 91 p 2.2.

²¹⁰ R. Öpik. Läbiotsimine. Sisekaitseakadeemia õppematerjal. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.slideshare.net/raivoopik/lbiotsimine> (17.04.2017)

ning läbi viia samu menetlustoiminguid ja seada isikute põhiõigusi sama suurde ohtu.²¹¹ Tekib küsimus, kas turgu valitseva seisundi kuritarvitamise näol on tegemist piisavalt suure avaliku huviga asjaga, et selle tuvastamiseks oleks õigustatud isiku põhiõiguste riivamine.

Selleks, et läbiotsimine annaks ka oodatavaid tulemusi, peaks see olema esimene avalik menetlustoiming. Vastasel juhul on isikul võimalik kõik tõendid kustutada või hävitada. Kuna aga läbiotsimismääruse saamiseks peab olema uurimistoimingu piirid selged ja põhjendatud, siis menetluse alguses ei ole suure tõenäosusega veel piisavalt täpseid teadmisi, mis õigustaksid isiku põhiõiguste riive ning läbiotsimise. Autor on seisukohal, et isegi olukorras, kus järelvalvemenetlus on kasvanud üle väärteomenetluses ning kohtuvälisel menetlejal on piisav põhjus läbiotsimise korraldamiseks, siis isegi kui läbiotsimine oleks esimene avalik menetlustoiming, oleks menetlusalusel isikul olnud eelnevalt võimalik kõik tõendid kustutada või hävitada.

Seega tuleb selgelt eristada järelvalve ehk haldusmenetluse käigus tehtavaid toiminguid ja läbiotsimist. KorS-i sätted, mis lubavad Konkurentsiameti ametnikul siseneda takistamatult ja etteteatamata eravaldukes olevasse hoonesse või piiritletud territooriumile, on haldusmenetluse normid. Nimetatud sätted ei ole väärteomenetluses kohaldatavad, kuivõrd tegemist on kahtlusega, et isik on toime pannud süüteo. Väärteomenetluses läbiotsimise ajal isikul koostöökohustus puudub, samas ei tohi takistada läbiotsimist. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate juhtumite lahendamisel väärteomenetluses sõltub läbiotsimise korraldamine maakohtuniku loast, kuid nagu eelnevalt öeldud, siis peaksid juba menetluse alguses olema piisavad tõendid, et põhjendada isiku põhiõiguste riive ning läbiotsimise vajaduse. Seega sisuliselt on küll Konkurentsiametil maakohtuniku loaga võimalik läbiotsimisi teostada, kuid läbiotsimisloa saamine on menetluse alguses keeruline ning menetluse keskel või lõpus ei saavutaks eesmärki. Ka praktikas on olnud läbiotsimised turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemisel väärteomenetluses harvad.

2.2.3. Dokumendid ja ruumide kontroll Euroopa Komisjoni haldusmenetluses

Euroopa Komisjon saab tõendeid ning dokumente teabenõuete kaudu, kuna teabenõuetes võib komisjon paluda edastada ka menetluse läbiviimiseks vajaminevad dokumendid. Sellist

²¹¹ EIKo, 28.04.2005, 41604/98, *Buck v. Germany*, p 45.

dokumentide välja nõudmist ei saa muidugi alati nimetada täiesti vabatahtlikuks, kuna otsuse alusel saadetud teabenõuete täitmine on trahvi ähvardusel kohustuslik, kuid siiski ei sisalda teabenõude tõttu dokumentide välja andmine otsest komisjoni-poolset sundi.²¹² Samas jällegi on sellist „vabatahtliku“ dokumentide esitamist arvestatud trahvi määramisel ning tihtipeale on selle ettevõtja trahv olnud tänu koostööle väiksem.²¹³ Komisjoni pädevust esitada ettevõtjatele teabenõudeid käsitleti eelmises peatükis (2.1.3.). Euroopa Komisjonil on ka pädevus korraldada uuritava ettevõtte ruumides „kontrolli“, mis tähendab sisuliselt läbiotsimist.

Määruse 1/2003 art 20 lg 1 kohaselt on komisjonil õigus talle pandud ülesannete täitmiseks korraldada ettevõtjate ja ettevõtjate ühenduste puhul kogu vajaliku kontrolli. Komisjoni poolt kontrolli teostamiseks volitatud ametnikel ja teistel kaasas olevatel isikutel on õigus siseneda ettevõtjate ja ettevõtjate ühenduste kõikidesse ruumidesse, territooriumile ja transpordivahenditesse; kontrollida raamatupidamis- ja muid äridokumente olenemata sellest, millisel andmekandjal neid hoitakse; teha või saada mis tahes kujul koopiaid või väljavõtteid sellistest raamatupidamis- ja muudest dokumentidest; pitseerida äriruume ning raamatupidamis- ja muid dokumente sellise aja jooksul ja sellises ulatuses, mis on vajalik kontrolli läbiviimiseks; paluda ettevõtja või ettevõtjate ühenduse esindajalt või töötajalt uurimise eesmärgil selgitusi uuritava küsimusega seotud asjaolude või dokumentide kohta ning registreerida vastused.²¹⁴

Raskemate rikkumiste puhul on kontrolli teostamine ettevõtja ruumides üks peamisi rikkumiste avastamise ning rikkumiste kohta tõendite kogumise viis Euroopa Komisjoni jaoks. Kergemate konkurentsioiguste rikkumiste menetlemisel võivad teabenõuded ja ülekuulamised olla piisavad.²¹⁵

Ruumide kontrolli saab teostada nii volituse kui ka komisjoni otsuse alusel.²¹⁶ Volitus peab olema kirjalik ning seal peab olema märgitud kontrolli objekt ja eesmärk ning vastavad sanktsioonid, kui vastused küsimustele on valed või eksitavad. Ettevõtjal ei ole kohustust alluda läbiotsimisele, mida tahetakse viia läbi volituse alusel. Teisalt on aga ettevõtjal kaasaaitamiskohustus, kui ta volituse alusel läbiviivava kontrollimisega nõustub.²¹⁷ Küll aga peavad ettevõtjad igal juhul alluma ja kaasa aitama komisjoni otsusega määratud läbiotsimisele ning juhul, kui ettevõtja keeldub võimaldamast komisjoni ametnikel otsuse alusel läbiotsimist

²¹² Linnart, 37

²¹³ *SGL Carbon*, p 409

²¹⁴ Määrus 1/2003, art 20 lg 2

²¹⁵ Blanco, p 8.01

²¹⁶ Määrus 1/2003, art 20 lg 3

²¹⁷ Blanco, p 301

läbi viia, võib komisjon määrata ettevõtjale trahvi (kuni 1% eelmise majandusaasta kogukäibest) või karistusmaks (mis ei ületa päeva kohta 5 % eelmise majandusaasta keskmisest päevakäibest).²¹⁸

Ruumide kontrolli teostamise eelduseks on kontrolli teostamise vajalikkus ning lisaks peab lähtuma proportsionaalsuse põhimõttest.²¹⁹ Nagu ka Eestis peab läbiotsimisprotokollis olema märgitud läbiotsimise eesmärk, põhjendus ja aeg, peab ka komisjoni otsuses olema täpsustatud kontrollimise objekt ja eesmärk ning määratakse selle alguskuupäev.²²⁰ Komisjoni kohustus nimetada uurimise ese ja eesmärk on põhimõttelise tähtsusega nõue esiteks selleks, et näidata asjaomaste ettevõtjate ruumides korraldatava uurimise põhjendatust, võimaldades ettevõtjatel mõista oma koostöökohustuse ulatust, ja teiseks selleks, et säilitada nende kaitseõigused.²²¹

Komisjonile kehtestatud nõue märkida kontrollimise ese ja eesmärk on asjaomaste ettevõtjate kaitseõiguste põhitagatis, ei saa põhjendamiskohustuse ulatus kontrolliotsustes olla uurimise tõhususe kaalutlustel väiksem. Selles osas tuleb täpsustada, et kuigi komisjon ei ole kontrolliotsuse adressaadile kohustatud andma kogu tema käsutuses olevat teavet, mis puudutab kahtlustatavaid rikkumisi, ega andma neile rikkumistele täpset õiguslikku kvalifikatsiooni, peab ta siiski selgelt ära märkima kõik kahtlused, mida ta soovib kontrollida.²²²

Seega peab komisjon siis, kui ta teostab ettevõtja ruumides kontrollimist vastavalt määruse nr 1/2003 artikli 20 lõikele 4, piirduma läbiotsimisel siiski selle ettevõtja nende tegevustega, mis puudutavad kontrollimise määramise otsuses viidatud sektoreid, ning järelikult siis, kui ta on teinud pärast analüüsimist kindlaks, et mõni dokument või mingi teave ei puuduta neid tegevusi, peab ta hoiduma selle kasutamisest oma uurimise eesmärgil. Kui komisjonil seda piirangut ei oleks, oleks tal kõigepealt tegelikkuses võimalik iga kord, kui tal on andmeid, et kahtlustada ettevõtjat konkurentsieeskirjade rikkumises konkreetsetes tegevusvaldkonnas, viia läbi kontrollimine kõikides neis valdkondades ja seda lõppeesmärgiga tuvastada mis tahes konkurentsieeskirjade rikkumine, mida see ettevõtja võis olla toime pannud. Selline käitumine on aga vastuolus juriidiliste isikute privaatsfääri kuuluva tegevuse kaitsega, mis on demokraatlikus ühiskonnas põhiõigusena tagatud.²²³

²¹⁸ Määrus 1/2003, art 20 lg 4

²¹⁹ Kerse, Khan, p 158

²²⁰ Määrus 1/2003, art 20 lg 4

²²¹ EKo, 17.10.1989 liidetud kohtuasjades 97/87–99/87, *Dow Chemical Ibérica jt vs. komisjon*, punkt 26

²²² EKo, 14.11.2012, T-135/09, *Nexans France SAS and Nexans SA v European Commission* (edaspidi: *Nexans France*), p 42

²²³ *Nexans France*, p 64-65

Ettevõtjal on kontrolli läbiviimise ajal kohustus teha aktiivselt koostööd ning esitada komisjoni esindajatele dokumendid arvutit või muu, mida soovitakse kontrollida ning mis seostuvad kontrolli eseme ja eesmärgiga. Nagu eelnevalt märgitud, siis olukorras, kus ettevõtja ei tee komisjoni ametnikega aktiivset koostööd, on komisjonil õigus määrata ettevõtjale trahv või karistusmaks tulenevalt määruse 1/2003 artiklitest 23 ja 24. Lisaks on komisjonil õigus läbiotsimiste käigus küsida ettevõtjalt küsimusi. Nimelt kinnitati kohtuasjas *National Panasonic*²²⁴, et komisjon võib küsida ettevõtja töötajatelt küsimusi raamatute ja muude dokumentide kohta, mis asusid ruumis, kus läbiotsimist läbi viidi. Selline koostöökohustus puudub aga Eestis turgu valitseva seisundi kuritarvitamise menetlemisel väärteomenetluses. Nagu eelnevalt välja toodud, siis väärteomenetluses kaitseb menetluslust isikust õigus mitte kaasa aidata oma süü tõendamisele, mis välistab haldusmenetlusele omase kaasaaitamiskohustuse. Seega on komisjonil laiemad uurimisvõimused läbiotsimist läbi viies kui Eestis väärteomenetluses.

Paralleelsete menetluste puhul kehtib ettevõtjale haldusmenetluses koostöökohustus aga teatava reservatsiooniga. Olukorras, kus paralleelselt viiakse läbi nii haldusmenetlust kui ka süüteomenetlust, siis on oluline eristada, milliseid tõendeid saab ettevõtjalt kaasaaitamiskohustusele tuginedes nõuda. Seega on oluline teada, millal kehtib ettevõtjale koostöökohustus ning millal võib ettevõtja tugineda enese mittesüüstamise privileegile. Ka Euroopa Komisjoni haldusmenetluses ei ole koostöökohustus absoluutne, komisjon ei saa esitada selliseid teabenõudeid, millele vastamine tähendaks rikkumise tunnistamist ehk süü omaks võtmist. Järgnevas peatükis analüüsitakse enese mittesüüstamise privileegi ulatust Euroopa Inimõiguste Kohtu, Euroopa Kohtu ja Eesti kohtupraktika näitel.

²²⁴ EKo, 20.06.1980, C-136/79, *National Panasonic (UK) Limited v Commission of the European Communities* (edaspidi: *National Panasonic*), p 21

3. ENESE MITTESÜÜSTAMISE PRIVILEEGI JA KAASAAITAMISKOHUSTUSE RISTUMINE

3.1. Enese mittesüüstamise privileegi sisu

Põhiseaduse § 22 lg-st 3²²⁵ tuleneb süüdistatava õigus mitte olla sunnitud aitama kaasa enda (või oma lähedaste) poolt toime pandud kuriteo tõendamisele ning VTMS § 2 kohaselt on see põhimõtte siduv ka vääртеomenetluses. Kriminaalmenetluse seadustikus sisaldavad enese mittesüüstamise privileegi elemente § 34 lg 1 p 1 (mille kohaselt on kahtlustataval õigus teada kahtlustuse sisu ja anda selle kohta ütlusi või keelduda ütluste andmisest), § 66 lg 3 (milles sätestatakse tunnistajana ütluste andmisest keeldumise üldklausel) ja § 71 (milles piiritletakse nende lähedaste isikute ring, kelle kohta ütluste andmisest on tunnistaja õigustatud keelduma ning sätestatakse otseselt ka isiku õigus keelduda tunnistajana andmast selliseid ütlusi, mis võiksid olla teda ennast süüstavad).²²⁶

Need põhimõtted on sätestatud ka mitmetes rahvusvahelistes lepingutes ja deklaratsioonides, millega Eestigi on ühinenud. Nii ütleb ÜRO 1948. aasta inimõiguste ülddeklaratsiooni²²⁷ artikli 11 lg 1, et “igal süüteos süüdistataval inimesel on õigus sellele, et teda peetakse süütaks seni, kuni tema süü ei ole seaduse kohaselt tõendatud avalikul kohtulikul arutamisel, kus talle on tagatud kõik võimalused kaitseks”. EIÕK artikkel 6 lg 2 aga sätestab, et “igauht, keda süüdistatakse kuriteos, peetakse süütaks seni, kuni tema süü ei ole seaduse kohaselt tõendatud”.

EIK tõlgendas EIÕK artiklis 6 sätestatud õigusi laiemalt ning leidis, et olenemata asjaolust, et EIÕK artikkel 6 otsesõnu ei sätesta menetlusaluse isiku õigust vaikida ehk enese mittesüüstamise privileegi, on see privileeg tihedalt seotud art 6 lg-s 2 sätestatud süütuse presumptsiooniga.²²⁸

Ka Riigikohus on leidnud, et ehkki EIÕK otsesõnu sellist põhiõigust ei sätesta, on Euroopa Inimõiguste Kohus oma praktikas järjekindlalt väljendanud seisukohta, et õigus vaikida ja enese mittesüüstamise privileeg on konventsiooni art 6 lg 1 nõuetele vastava õiglase menetluse keskne komponent, olles ühtlasi tihedalt seotud art 6 lg-s 2 sätestatud süütuse presumptsiooni põhimõttega.²²⁹

²²⁵ Eesti Vabariigi Põhiseadus. RT 1992, 26, 349 – RT I, 15.05.2015, 2

²²⁶ PS Komm vlj., § 22 p 28

²²⁷ ÜRO inimõiguste ülddeklaratsioon. Kättesaadav arvutivõrgus: <http://www.vm.ee/et/uro-inimoiguste-ulddeklaratsioon> (20.04.2017)

²²⁸ EIKo, 08.02.1996, 18731/91, *Murray vs Ühendkuningriik* (edaspidi: *Murray vs Ühendkuningriik*), p 45-47

²²⁹ RKKKo, 01.06.2005 nr 3-1-1-39-05, p 13

Lisaks on Riigikohus leidnud, et PS § 22 lg-st 3 ja EIÕK art 6 lg-st 1 tulenev enese mittesüüstamise privileeg ei piirdu isiku õigusega keelduda ennast süüstavate tõendite esitamisest. Näiteks ei saa isikut karistada selle eest, kui ta on kõrvaldanud tõendeid, mis võtavad uurimisorganitelt võimaluse need tema süü tuvastamiseks ise üles leida.²³⁰ Enese mittesüüstamise privileegile võib ettekirjutuse saaja tugineda teabe andmisest keeldumisel, mitte aga teabe nõudmise ettekirjutuse vaidlustamisel. Enese mittesüüstamise privileegi kasutamise võimalus ei tähenda, et teabe küsimine oleks iseenesest õigusvastane.²³¹

Enese mittesüüstamise privileeg ei rakendu iseenesest. Isik, kes soovib seda kasutada, peab sellest soovist menetlejat ka sõnaselgelt teavitama. Seega peab ülekuulatatav ütluste andmisest keeldumisel konkreetselt viitama enese mittesüüstamise privileegile, isik peab ise aktiivselt väljendama ütluste andmisest keeldumise soovi.²³² Samas nagu eelnevalt selgitatud, siis tihtipeale ei pruugi menetlusalune isik paralleelmenetluste puhul aru saada oma erinevatest õigustest järelevalvemenetluses ja väärtemenetluses. Menetleja on küll kohustatud menetlusalusele isikule tema õigusi ja kohustusi tutvustama, kuid ilma kaitsja osavõtuta võib see siiski jääda menetlusalusele isikule arusaamatuks, kuna asutus ja ka näiteks ülekuulamist läbiviiv ametnik võivad olla erinevates menetlustes samad.

Kuivõrd Eesti kohtutes kasutatakse samuti enese mittesüüstamise privileegi puudutavate vaidluste lahendamisel EIK lahenditele viitamist, on autori hinnangul vajalik teostada EIK praktika analüüs, mille eesmärgiks on uurida, kuidas käsitleb EIK oma lahendites kahe põhimõtte kollisiooni – menetlusosalise kaasaaitamiskohustuse ja enese mittesüüstamise privileegi ristumist.

EIK selgitas otsuses *John Murray vs. Ühendkuningriik*²³³, et EIÕK artikkel 6 sisaldab kahte immuniteeti: õigus vaikida ja õigust ennast mitte süüstada. EIK tõdes antud lahendis, et enese mittesüüstamise privileeg ei ole absoluutne isiku õigus selles mõttes, et süüdistatava õigust mitte anda ennast süüstavaid ütlusi ei võiks mitte mingil juhul kasutada tema vastu. Mitte iga meedet, millega stimuleeritakse isikut esitama ametiasutusele teavet, mida võidakse hiljem kasutada ka kriminaalmenetluses, ei saa käsitleda ebasobiva sunnina. EIK jõudis viidatud lahendis seisukohale, et siseriiklik kohus ei saa tuvastada isiku süüd üksnes põhjusel, et isik eelistab vaikida. Küll aga võib isiku vaikimine olukorras, kus isiku vastu kogutud tõendid eeldavad selgituse andmist, viia järeldusele, et isikul ei olegi midagi selgitada ning isik on

²³⁰ Ibid, p 15

²³¹ RKHKo, 11.06.2015 nr 3-3-1-75-15, p 24

²³² RKKKo, 03.03.2014 nr 3-1-1-100-13, p 9

²³³ *Murray vs. Ühendkuningriik*, p 45

süüdi. Ning vastupidi, kui kogutud tõendite tõenduslik tähtsus on sedavõrd väike, et see ei tekita vajadust selgitust anda, ei saa selgituse andmata jätmisest järeldada isiku süüd.²³⁴

Oluliseks lahendiks, mis käsitleb ennast süüstavate ütluste andmise keeldu väljaspool kriminaalmenetlust on *Saunders vs Ühendkuningriik*²³⁵. Nimetatud kohtuasjas tegeles inimõiguste kohus juhtumiga, kus kaebajat kuulasid seoses teatud aktsiatehingute uurimisega esmalt üle kaubandus- ja tööstusministeeriumi järelevalveametnikud haldusmenetluses. Vastavalt Ühendkuningriigi 1985. aasta äriühinguseadusele oli kaebajal uuritavate tehingutega seotud äriühingu ametiisikuna selles menetluses täielik kaasaaitamiskohustus, sh ütluste andmise kohustus, mille rikkumise korral võinuks teda karistada kuni kaheaastase vangistusega. Kaubandus- ja tööstusministeerium edastas kaebaja ülekuulamise protokollid prokuratuuri kaudu politseile, sest uuritavate tehingute puhul ilmnesisid kuriteo tunnused. Järgnenud kriminaalmenetluses kasutati neid protokolle tõendina kaebaja süüditunnistamisel. Inimõiguste kohus leidis, et järelevalveametnike kogutud ütluste kasutamisega kaebaja süü tõendamiseks järgnevas kriminaalmenetluses rikuti tema õigust ennast mitte süüstada ja seega ka EIÕK artikli 6 lg-t 1. Muu hulgas märkis inimõiguste kohus kõnealuses asjas, et õigus ennast mitte süüstada eeldab eriti seda, et süüdistaja püüaks asja tõendada, kasutamata selleks tõendeid, mis on saadud süüdistatavalt tema tahte vastaselt, sunni- või survemetodite rakendamisega.²³⁶

Halduskohtute poolt enimviidatud²³⁷ EIK lahend on *Weh vs. Austria*.²³⁸ Kohus märkis selles lahendis, et enese mittesüüstamise privileegi rikkumine võib esiteks kõne alla tulla siis, kui isikut sunnitakse avaldama teavet, mis võib viia isiku süüditunnistamiseni tema suhtes juba käimas olemas või tulevases kriminaalmenetluses, ja teiseks siis, kui isikult kriminaalmenetluse väliselt sunniga saadud teavet kasutatakse hiljem kriminaalmenetluses tõendina.²³⁹ Samas lahendis leidis kohus, et enese mittesüüstamise privileegi rikkumine on muuhulgas see, kui isikult on kriminaalmenetluse väliselt saadud sunniga teavet, mida kasutatakse hiljem kriminaalmenetluses tema vastu tõendina, samas jällegi sunni ja karistusähvardusega teabe esitamise nõudmine *per se* ei pruugi rikkuda isiku enese mittesüüstamise õigust.²⁴⁰

²³⁴ *Murray vs Ühendkuningriik*, p 45-51

²³⁵ EIKo, 17.12.1996, 19187/91, *Saunders vs Ühendkuningriik* (edaspidi: *Saunders vs Ühendkuningriik*)

²³⁶ *Saunders vs Ühendkuningriik*, p 19-35

²³⁷ L.Kanger. Enese mittesüüstamise privileeg maksuvaidluste lahendamisel Eesti halduskohtute ja EIK praktikas Kohtupraktika lühianalüüs, Tartu, 2012 (edaspidi: Kanger), lk 8

²³⁸ EIKo, 08.07.2004, 38544/97, *Weh vs Austria* (edaspidi: *Weh vs Austria*)

²³⁹ *Weh vs Austria*, p 43

²⁴⁰ *Weh vs Austria*, p 42-44

Kohus lisas, et õigus ennast mitte süüstada ei piirdu keeluga avaldada üksnes selliseid sundkorras saadud ütlusi, mis on õigusrikkumist jaatavad või otseselt isikut süüstavad. Inimõiguste kohtu hinnangul rikub art 6 lg 1 nõudeid ka see, kui teises menetluses sundkorras saadud ütlusi, mis on küll esmapilgul õigusrikkumist eitavad, kasutatakse kriminaalmenetluses selleks, et vaidlustada või seada kahtluse alla süüdistatava teisi ütlusi või muid tema poolt esitatud tõendeid või õõnestada muul viisil süüdistatava usaldusväärust.²⁴¹

Kokkuvõtvalt jõudis kohus antud lahendis kolmele olulisele seisukohale, mis puudutav enese mittesüüstamise privileegi tõlgendamist. Esiteks, enese mittesüüstamise privileeg ei keela *per se* sunnivahendite kasutamist isikult informatsiooni saamiseks väljaspool kriminaalmenetlust. Teiseks, õigus vaikida ei ole absoluutne ning seos haldusmenetluses nõutud teabe ja võimaliku süüteomenetluse vahel ei tohi olla kauge ja hüpoteetiline. See tähendab, et isikul on õigus tugineda enese mittesüüstamise privileegile siis, kui seos nõutava tõendi ja käimasoleva või võimaliku süüteomenetluse vahel on tuvastatav. Kolmandaks, juhul, kui puudub käimasolev või kavandatav kriminaalmenetlus isiku suhtes, ei pruugi olla tegu enese mittesüüstamise privileegi rikkumisega.²⁴²

Lahendis *Jallohi vs Saksamaa*²⁴³ leidis EIK, et enese mittesüüstamise privileeg ei laiene sellise materjali kasutamisele, mis saadakse süüdistatavalt sundi kasutades, kuid mis eksisteerib sõltumatult kahtlustatava tahtest, muu hulgas dokumendid, mis on saadud läbiotsimisloa alusel, hingeõhu analüüsid, vere- ja uriiniproovid ning kehakoed DNA testimiseks. Seega ei hõlma õigus mitte anda ütlusi iseenda vastu teavet, mis on olemas sõltumata süüaluse tahtes, nagu muuhulgas dokumendid.²⁴⁴

Seeläbi kinnitas EIK eelnimetatud lahendis kolme olulist elementi, mida tuleb kohtul kontrollida, et otsustada, kas riigivõimu institutsiooni menetlustoiming riivad enese mittesüüstamise privileegi. Nendeks elementideks on esiteks kasutatava sunni iseloom ja aste, teiseks isiku kaitsevahendite olemasolu ning kolmandaks, kuidas sundi kasutades saadud materjale kasutati.²⁴⁵

Lähtudes eelpool toodud EIK praktikast, saab järeldada, et EIÕK artiklis 6 sätestatud enese mittesüüstamise privileegi kaitseala määratlemisel peavad olema täidetud järgnevad tingimused. Esiteks isiku suhtes peab olema kriminaalsüüdistus või piisav alus selle

²⁴¹ *Weh vs Austria*, p 71-72

²⁴² Kanger, lk 8-9

²⁴³ EIKo, 11.07.2006, 5481/00, *Jalloh vs Saksamaa* (edaspidi: *Jalloh vs Saksamaa*)

²⁴⁴ Ibid, p 69, vaata ka kohtujurist Geelhoedi ettepanekut kohtuasjas C-301/04 P, punkt 66

²⁴⁵ EIKo, 11.07.2006, 5481/00, *Jalloh vs Saksamaa*, p 101; EIKo 02.09.1995, 4/1998/907/1119, *Lauko vs Slovakkia*, p56

esitamiseks. Teiseks isiku suhtes toimub sunnivahendi rakendamine ning kolmandaks isik on avaldanud vastupanu, et ennast süüstavat teavet esitada.

Kokkuvõtlikult on EIK käesolevas alapeatükis viidatud kohtuasjades asunud seisukohale, et iga sunnivahend, mida haldusorgan kasutab selleks, et saada menetlusaluselt isikult teavet, ei ole ebasobiv. See tähendab, et kui haldusorgan kasutab sunnimeetmeid, saamaks teavet, mis aitab tal teostada tõhusat järelevalvet, ei tähenda automaatselt seda, et oleks rikutud menetlusaluse isiku enese mittesüüstamise privileegi. Kui aga haldusorgan kasutab tõendeid, mis on saadud sunnimeetmeid kasutades kriminaalmenetluses süüdistatava süü tõendamiseks, siis sellisel juhul on tegemist enese mittesüüstamise privileegi rikkumisega. Enese mittesüüstamise privileegi rikkumisega on tegemist isegi siis, kui haldusorgan ei kasuta saadud tõendeid otseselt süü tõendamiseks, vaid püüab sellega õõnestada süüdistatava usaldusväärsust. Samas ei laiene enese mittesüüstamise privileeg materjalile, mis eksisteerib sõltumata kahtlustatava või süüdistatava tahtest.

EIK kohtupraktikast johtuvalt võib öelda, et enese mittesüüstamise privileegi tõlgendamisel on antud EIÕK artiklile 6 väga lai kaalutlusruum ning printsiibi rakendamine sõltub eelkõige dokumendist või selgitusest, mida süüdistatavalt või kahtlustatavalt nõutakse - iga dokumendi või selgituse nõudmine ei tähenda automaatselt enese mittesüüstamise privileegi rikkumist. EIK praktika analüüsist saab tuletada, et enese mittesüüstamise privileegi kaitseala laieneb eelkõige süüteomenetlustele, mitte haldusmenetluses tavapärasele dokumentide esitamise nõudmisele.

3.1. Enese mittesüüstamise privileeg konkurentsireeglite rikkumisel

Tulenevalt määrusest 1/2003 on ettevõtjad kohustatud tegema Euroopa Komisjoniga aktiivset koostööd. Aktiivse koostöö tegemise kohustus ei tähenda siiski seda, et ettevõtja on kohustatud iseenda vastu ütlusi andma, võttes konkurentsireeglite rikkumise omaks.

Nagu teises peatükis välja toodud, siis enese mittesüüstamise privileegi ulatust konkurentsireeglite rikkumise korral käsitleti Euroopa Kohtus esmakordselt *Orkem*²⁴⁶ lahendis, kus kohus eitas EIÕK art 6 tõlgendamist nii, et kehtiks absoluutne vaikimisõigus, vaid oli seisukohal, et vaikimisõigus oleneb konkreetsest teabest või dokumendist, mida menetluse käigus nõutakse.

²⁴⁶ *Orkem*, p 27

Antud kohtuasjas oli *Orkem* (ettevõtja) seisukohal, et komisjon kasutas vaidlustatud otsust, et sundida teda konkurentsieeskirjade rikkumist mööndes tunnistama iseenda ja teiste ettevõtjate vastu. *Orkem*-ile esitati küsimusi kahes osas. Esimese osa küsimused käsitlesid kohtumisi, mille eesmärk oli kinnitada faktilisi andmeid olukorra kohta, millal kõnealused kohtumised toimusid ja kes kohtumistest osa võtsid ning ka nõue, et *Orkem* esitaks tema valduses olevad kohtumistega seotud dokumendid. Teise osa küsimused olid peamiselt seotud kõiki kohtumistes osalejaid rahuldavate hindade määramiseks ja hinnataseme säilitamiseks võetud meetmetega, milles nõuti selgitusi kõnealuse hinnakujunduse toetuseks kavandatud või võetud kõikide sammude või kooskõlastatud meetmete kohta.

Kohus jõudis seisukohani, et olenemata asjaolust, et Euroopa Komisjonil on õigus ettevõtjalt nõuda kogu informatsiooni, mis on vajalik menetluse tõhusaks läbiviimiseks, ei tohi komisjon rikkuda EIÕK-st tulenevaid õigusi. Sellest tulenevalt ei tohi komisjon ettevõtjalt nõuda vastuseid sellistele küsimustele, mis võivad viia enese süüstamiseni. Teisalt aga ei ole uurimisel ettevõtjal õigust uurimisest kõrvale hoida põhjendusel, et selle tulemused võivad anda tõendeid konkurentsieeskirjade rikkumise kohta. Otse vastupidi, ettevõtja on kohustatud tegema aktiivset koostööd, mis tähendab, et ta peab esitama komisjonile kogu uurimise objektiga seotud teabe.²⁴⁷

Eelnimetatud lahendis viitas kohus lahendile *Hoechst vs komisjon*²⁴⁸, milles jõuti järeldusele, et kuigi vastab tõele, et kaitseõigust tuleb järgida haldusmenetluses, mille tulemuseks võib olla trahvi määramine, tuleb vältida kõnealuse õiguse heastamatut rikkumist eeluurimismenetluses, mis võib olla otsustav, et tõendada ettevõtte tegevuse õigusvastast iseloomu ja võtta ettevõtja vastutusele.²⁴⁹

Lähtudes nendest seisukohtadest, leidis kohus, et lubatud on küsimused kohtumiste kohta, et saada faktiline informatsioon, millistes tingimustes ja kus kohtumine toimus ja kes kohtumisel osalesid ning samuti on komisjonil õigus nõuda dokumentide avalikustamist, mis puudutavad asjassepuutuvat kohtumist. Kohus jõudis järelduseni, et eespool viidatud teise osa küsimused ei ole lubatud, kuna seda nõudes soovis komisjon saavutada olukorra, kus hageja tunnistaks osalemist kokkuleppes, mille eesmärk oli piirata või kontrollida tootmist või müüki või jagada turuosasid. Seega ei ole komisjonil õigus küsida täpsustavaid küsimusi iga sammu kohta, mis võisid viia konkurentsireeglite rikkumiseni ning milliseid meetodeid ettevõtja kasutas.²⁵⁰

²⁴⁷ *Orkem*, p 34-35

²⁴⁸ *Hoechst*, p 15

²⁴⁹ *Orkem*, p 33

²⁵⁰ *Orkem*, p 34-36

Kokkuvõtvalt jõudis kohus *Orkem vs komisjon* lahendis seisukohale, et tuleb eristada ühelt poolt küsimustele vastamist ja teiselt poolt dokumentide esitamist. Küsimustele vastamise osas tegi Euroopa Kohus veel omakorda vahet kahel olukorral. Ta sedastas, et komisjonil on õigus kohustada ettevõtjat vastama faktilisi asjaolusid käsitlevatele küsimustele (näiteks andmete koostamist, faktiliste asjaolude selgitamist, objektiivset laadi faktiliste asjaolude kirjeldamist jms), kuid tal puudub õigus nõuda ettevõtjalt vastuseid, millega ettevõtja võtaks rikkumise omaks (näiteks küsimused selle kohta, mis eesmärgil mingi otsus tehti jms).

Ka hiljem on Euroopa Üldkohus leidnud, et küsimus, milles nõutakse ettevõtjalt andmete koostamist ilma tema arvamust küsimata, ei saa rikkuda selle ettevõtja kaitseõigusi.²⁵¹ Samas asjas jäi kohtujurist *Wahl* aga eriarvamusele ning leidis, et: „Kuigi määruse 1/2003 preambuli põhjendus 23 on mõneti ebamääraselt sõnastatud, on see, kas küsimus nõuab ettevõtjalt üksnes faktilise teabe andmist selles suhtes küll oluline, kuid mitte tingimata määrav asjaolu. See kui ettevõtjalt ei küsita vaid subjektiivset laadi teavet, ei välista võimalust, et teatavatel asjaoludel võidakse rikkuda selle ettevõtja õigust keelduda enda vastu ütluste andmisest.“²⁵²

Kohtuasjas *PVC II* selgitas Euroopa Kohus enese vastu ütluste andmise kriteeriumi täpsemalt: põhiline tähtsus on sellel, kas vastus ettevõtjalt, kellel küsimus on adresseeritud, on tegelikult samaväärne õigusrikkumise toimepaneku omaksvõtmisega.²⁵³ Teisisõnu, komisjonil ei ole lubatud esitada küsimusi, millele vastamine võib tähendada asjaomase ettevõtja poolt süü omaksvõtmist. Näiteks on kohtujurist *Wahl* seisukohal, et komisjonil ei ole lubatud ettevõtjatelt küsida, kas nende esindajad leppisid kokku konkurentide esindajatega teataval kohtumisel hinnatõusus või nõustusid teatavatel riigisisestel turgudel mitte konkureerima. Selliseid küsimusi võib kirjeldada kui puhtfaktilisi, kuid nende küsimuste esitamine sunnimeetmeid kasutades rikuks ettevõtja õigust keelduda enda vastu ütluste andmist, kuna vastus võib olla samaväärne konkurentsireeglite rikkumise omaksvõtmisega.²⁵⁴ Seega iga faktiline küsimus ei ole lubatud, vaid peab analüüsima, kas küsimuse vastus oleks samaväärne konkurentsireeglite rikkumise omaksvõtmisega.

Neid asjaolusid arvestades tuleb toonitada, et ei saa tunnustada õigust täielikule vaikimisele. Sellise õiguse olemasolu tunnustamine ületaks ettevõtjate kaitseõiguse säilitamiseks vajaliku piiri ja oleks komisjonile põhjendamatu takistus tema poolt ühisturul konkurentsieeskirjade

²⁵¹ EKo, 06.03.2016, C-247/14, *HeidelbergCement AG vs komisjon* (edaspidi: *HeidelbergCement AG vs komisjon*), p 124

²⁵² Kohtujurist *Nils Wahl* ettepanek Euroopa Kohtu kohtuasjas nr C-247/14 P, p 153

²⁵³ EKo, 15.10.2002, liidetud kohtuasjades C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99P, C-250/99 P, C-252/99 P ja C-254/99 P, *Limburgse Vinyl Maatschappij jt vs komisjon* (edaspidi: *PVC II*), p 273

²⁵⁴ Kohtujurist *Nils Wahl* ettepanek Euroopa Kohtu kohtuasjas C-247/14 P, p 156

järgimise järelevalve ülesande täitmisel. Enese mittesüüstamise privileegi saab tunnustada vaid siis, kui asjassepuutuvad ettevõtjat kohustatakse esitama vastuseid, mille kaudu ettevõtja tunnistaks õigusrikkumise asetleidmist, mille tõendamine on komisjoni kohustus.

Sama seisukoht kinnitus ka lahendis *Mannesmann-Röhrenwerke AG vs Komisjon*²⁵⁵, mille kohaselt ei ole absoluutset õigust vaikida, vaid ainult olukorras, kus vastuse andmine tähendaks rikkumise olemasolu tunnistamist. Eelnimetatud lahendis jõudis Euroopa Kohus seisukohale, et osad ettevõtjale esitatud küsimused läksid kaugemale kui *Orkemi* pritsiibist lähtudes lubatud. Nimelt küsiti ettevõtjale kirjeldusi koosoleku eesmärgi kohta ja mida koosolekul otsustati, olukorras kus *Mannesmann*-il ei olnud võimalik esitada dokumentaalset tõendit nagu näiteks protokoll. Kohus leidis, et selliste teabenõuete esitamise näol ei ole tegemist puht faktiliste küsimuste esitamisega ning nendele vastamine tähendaks, et ettevõtja tunnistab end süüdi kartellikuriteos. Samas aga kõik küsimused, mis puudutasid dokumentaalsete tõendite esitamist ehk faktilised küsimused, olid lubatud ning nendele vastamine ettevõtjale kohustuslik. Seega koostöö kohustuse tõttu ei ole ettevõtjal lubatud jätta vastamata dokumentide esitamise nõuetele põhjusel, et seda tehes oleks ta sunnitud esitama ütlusi iseenda vastu.²⁵⁶

Lahendis *Komisjon vs SGL Carbon AG*²⁵⁷ on Euroopa Kohus eelnimetatud seisukohta laiendanud ning leidnud, et ettevõtjad on kohustatud esitama dokumente, mis on nende valduses, isegi kui neid dokumente saab kasutada selleks, et tuvastada rikkumine. Eelnimetatud kohtuasjas nõudis komisjon muu hulgas dokumente mitme *SGL* (ettevõtja) osavõtul toimunud koosoleku eesmärkide ja käigu kohta ning kirjalikke dokumente nende koosolekute tulemuste või tehtud otsuste kohta (osalejate nimekiri, käsikirjalised märkmed, töömaterjalid, ettevalmistavad dokumendid, planeerimist puudutavad dokumendid ning dokumendid hinnatõusude elluviimise kohta). Kohus leidis, et selliste dokumentide nõudmisel ei ole rikutud enese mittesüüstamise privileegi ning koostöökohustuse tõttu ei ole ettevõtjal lubatud jätta vastamata dokumentide esitamise nõuetele põhjusel, et seda tehes oleks ta sunnitud esitama ütlusi iseenda vastu.²⁵⁸ Seega ei hõlma õigus mitte anda ütlusi iseenda vastu teavet, mis on olemas sõltumata süüaluse tahtest. Dokumentide esitamist on lubatud nõuda ning neid võib kasutada tõendina. Isegi kui nõutakse ettevõtjalt näiteks turundus- või hinnastrateegiaid ning nendest nähtub turgu valitseva seisundi kuritarvitamine, ei ole tegemist enda vastu ütluste

²⁵⁵ EKo, 20.02.2001, T-112/98, *Mannesmannröhren-Werke vs. komisjon* (edaspidi: *Mannesmannröhren-Werke*), p 62

²⁵⁶ *Mannesmannröhren-Werke*, p-d 66 ja 67; Blanco p 7.25

²⁵⁷ EKo, 29.06.2006, C-301/04 P, *Commission of the European Communities v SGL Carbon AG* (edaspidi: *SGL Carbon AG II*)

²⁵⁸ *SGL Carbon AG II*, p 33-50

andmisega, kuna antud tõendi tõlgendust saab ettevõtja ümber lükata ning kohus objektiivselt hinnata.²⁵⁹

Olukorras, kus ettevõtja on vabatahtlikult ning teadlikult otsustanud esitada dokumente või vastuseid küsimustele, ei saa asjaomane ettevõtja tugineda iseenda süüstamise keeldu puudutavale kohtupraktikale. Nagu eelnevalt välja toodud, siis kohtupraktikast tuleneb nimelt, et komisjon ei saa kohustada ettevõtjat andma vastuseid, mis viiks selleni, et ettevõtja tunnistaks rikkumise olemasolu, mille tõendamine on komisjoni kohustus.

Kuigi Euroopa Kohus leidis lahendis *PVC II*²⁶⁰, et pärast kohtuotsuse *Orkem vs. komisjon* vastuvõtmist on Euroopa Inimõiguste Kohtu praktika, millega ühenduse kohus peab põhiõiguste tõlgendamisel arvestama, edasi arenenud, ei ole Euroopa Kohus oma senist praktikat muutnud.²⁶¹ Igal juhul ei saa puhtalt fakte puudutavatele küsimustele vastamise ja olemasolevate dokumentide esitamise kohustus olla asjaolu, millega rikutaks kaitseõiguse tagamise põhiprintsiipi või õigust õiglasele kohtumenetlusele, mis tagavad konkurentsioiguse valdkonnas samaväärse kaitse EIÕK artiklis 6 sätestatuga.²⁶²

Lähtudes käesolevas alapeatükis viidatud Euroopa Kohtu lahenditele võib kokkuvõtlikult öelda, et ettevõtjale ei kehti absoluutne vaikimisõigus. Oluline on eristada, mida teabenõudes menetlusaluselt isikult küsitakse või millist laadi dokumente nõutakse. Tuleb eristada faktilisi küsimusi ja küsimusi, millele vastamine mõõnaks konkurentsireeglite rikkumist. Seal hulgas tuleneb viidatud Euroopa Kohtu praktikast õigus nõuda ka andmete koostamist, mis on vajalik tõhusa järelevalve teostamiseks. See tähendab, et õigus ei ole küsida mitte ainult olemasolevaid dokumente, vaid ka vajaminevate andmete kokkupanemist, näiteks mingite kalkulatsioonide tegemist konkreetse menetluse tarbeks. Selleks, et eristada enese mittesüüstamise privileegi ja koostöökohustuse piiri tuleb faktiliste küsimuste ja nii-öelda arvamuste ja eesmärkide küsimisel arvestada, kas küsimuse vastus on tegelikult samaväärne konkurentsireeglite rikkumise omaksvõtmisega. Mis puudutab aga dokumente, mis on ettevõtja valduses, siis tulenevalt koostöökohustusest on ettevõtja igal juhul kohustatud neid haldusorganile esitama, isegi kui neid dokumente saab kasutada selleks, et tuvastada rikkumine. Seega on komisjonil õigus kohustada ettevõtjaid esitama kogu vajalik teave asjaolude kohta, mis neile teada võib olla, ja edastama komisjonile tema nõudmisel ja vastavalt vajadusele ettevõtja valduses olevad asjakohased dokumendid, isegi kui nende alusel on tuvastatav konkurentsivastane tegevus.

²⁵⁹ Kohtujurist Geelhold ettepanek Euroopa Kohtu kohtuasjas C-301/04 P, p 142

²⁶⁰ *PVC II*, punkt 274

²⁶¹ Näiteks tugines Euroopa Kohus *Orkem vs komisjon* lahendile 14. juuli 2005 tehtud kohtuotsuses C-65/02 P ja C-73/02 P.

²⁶² *SGL Carbon AG II*, p 46

Komisjoni selline informatsiooni väljanõudmise õigus ei ole vastuolus ei EIÕK artikli 6 lõigetes 1 ja 2 sätestatuga ega Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikaga.

Seega on Euroopa Kohus on käsitlenud Euroopa Komisjoni haldusmenetlusest tulenevat koostöökohustust pigem ulatuslikult. Kui vaadata Eesti kohtupraktikat enese mittesüüstamise privileegi ja kaasaaitamiskohustuse ristumisel, siis peamiselt tõusetuvad need küsimused paralleelmenetlustes seoses maksudega. Maksumenetluses on võimalik tugineda MKS § 64 lg 1 p-le 6, mille kohaselt on õigus keelduda kaasaaitamiskohustuse täitmisest siis, kui teabe andmine või tõendite esitamine tähendaks enda või lähedase²⁶³ õigusrikkumises süüditunnistamist. Riigikohus on selgitanud, et kui isik annab haldusmenetluses menetlust läbiviivale ametnikule tõendeid, alludes MKS §-st 56 tulenevale kaasaaitamiskohustusele ning hiljem alanud süüteomenetluses kasutab ta PS § 22 lõikest 3 ja KrMS § 34 lg 1 p 1 sätestatud õigust tõendite andmisest keelduda, vaieldes seejuures maksumenetluses antud seletuste, dokumentide ja muude asjade süüteomenetluses tõendina kasutamise vastu, siis ei või süüdistuses tugineda süüteomenetluses haldusmenetluse käigus antud tõenditele.²⁶⁴

Õiguskantsler on märkinud, et kui haldusmenetluse läbiviimisel on kindel alus arvata, et maksumaksjalt kaasaaitamiskohustusele saadud tõendeid võidakse kasutada tema vastu väärteomenetluses, peab isikul olema võimalus keelduda tõendite andmisest. Kui menetlusalusel isikul ei ole sellist võimalust, eksisteeriks oht, et enese mittesüüstamise privileeg muutuks sisutühjaks, kuna sellises olukorras oleks riigil võimalus haldusmenetluses kehtivat kaasaaitamiskohustust kasutades saada isikule süüteomenetluses karistuse määramiseks vajalikke andmeid, mida ta süüteomenetluslike vahenditega ei saaks.²⁶⁵

Samas jällegi on Riigikohus asunud seisukohale, et kui maksumenetluses kaasaaitamiskohustusele tuginedes isikult nõutava tõendusteabe faktiline iseloom viitab isiku poolt toime pandud kuriteole, on isikul õigus tugineda enese mittesüüstamise privileegile isegi siis, kui kriminaalmenetlus ei ole veel alustatud.²⁶⁶ Menetlusaluse isiku õigus tugineda enese mittesüüstamise privileegile ei sõltu isiku menetluslikust seisundist ega ka sellest, kas asjaolude suhtes, mille kohta isikult tõendeid nõutakse, on kriminaalmenetlust alustatud. Oluline on isikult nõutava tõendusteabe faktiline iseloom – see tähendab, kas see viitab isiku poolt toime pandud kuriteole või mitte.²⁶⁷ Selline käsitus on autori arvates pigem segadust tekitav, kuna see, millal faktiline iseloom viitab isiku poolt toime pandud väärteole on ebaselge, kui tegemist

²⁶³ Sh ka MKS § 64 lg 1 p 5 nimetatud isikud

²⁶⁴ RKKKo, 01.05.2005 nr 3-1-1-39-05, p 13-17

²⁶⁵ Õiguskantsleri seisukoht 18.11.2013 nr 6-1/120082/1304853, p 22

²⁶⁶ RKPJKo, 03.03.2011 nr 3-4-1-15-10, p 27

²⁶⁷ RKKKo, 01.06.2005 nr 3-1-1-39-05, p 14

on teoga, mille koosseis on haldusmenetluses ja väärtemenetluses sama. Ka EIK lahendite analüüsist tuleneb, et isikul on haldusmenetluses ilma paralleelselt kulgeva süüteomenetluseta kaasaaitamiskohustus ning enese mittesüüstamise privileegile tuginemine on pigem välistatud.²⁶⁸

Ringkonnakohus on selgitanud, et maksumenetluses võib enese mittesüüstamise privileegile eelkõige tugineda juhul, kui süütemenetlus on alanud, see tähendab tehtud on esimene uurimis- või menetlustoiming.²⁶⁹ Ka Õiguskantsler on leidnud, et maksumenetluses enese mittesüüstamise privileegile tuginedes veenev ja kontrollitav põhjus maksumenetluses maksuhaldurile tõendite andmisest keeldumiseks on asjaolu, et paralleelselt toimub ka süüteomenetlus, mille keskmes on samad asjaolud. Olukorras, kus maksuhaldur aga siiski rakendab kaasaaitamiskohustust, kuigi on käimas paralleelselt süüteomenetlus, on menetlusalusel isikul õigus haldusakt ja sunnivahendi kohaldamine vaidlustada.²⁷⁰ Seega on õiguskantsler tõmmanud selge piiri, et paralleelsete menetluste puhul on menetlusalusel isikul igal juhul õigus tugineda MKS § 64 lg 2 p-le 6 ehk keelduda kaasaaitamiskohustuse täitmisest analüüsimate seejuures konkreetsete tõendite sisu. Selline käsitlus läheb autori arvates vastuollu EIK praktikaga, kus on üheks selgeks kriteeriumiks on toodud asjaolu, et enese mittesüüstamise privileegi rikkumisega on tegemist siis, kui haldusmenetluses kogutud tõendeid kasutatakse kellegi süü tõendamiseks. Kui paralleelmenetluste puhul oleks igal juhul menetlusalusel isikul õigus tugineda haldusmenetluses enese mittesüüstamise privileegile, õõnestaks see haldusmenetluse efektiivust.

Käesolevast analüüsist selgus, et maksumenetlusi puudutavas kohtupraktikas on enese mittesüüstamise privileegi rakendamine küllaltki ebaühtlane ning piir, millal on isikul õigus tugineda enese mittesüüstamise privileegile ning millal on tal kaasaaitamiskohustus paralleelsete menetluste puhul, ebaselge. Eesti kohtupraktikas on analüüsitud pigem seda, et kas paralleelsete menetluste toimumisel on igal juhul õigus tugineda enese mittesüüstamise privileegile või mitte. Nii EIK kui ka Euroopa Kohus on enese mittesüüstamise privileegile tuginemist tõlgendanud tunduvalt laiemalt ning märkinud, et paralleelselt kulgev süüteomenetlus ei ole iseenesest alus, mis võimaldaks menetlusalusel isikul automaatselt tugineda enese mittesüüstamise privileegile. Asjaolu, et mingite dokumentaalsete tõendite esitamisega võidakse tuvastada rikkumine, ei pruugi tähendada Euroopa Kohtu praktika kohaselt seda, et igal juhul on õigus tugineda enese mittesüüstamise privileegile.

²⁶⁸ *John Murray vs Ühendkuningriik*, p 46.

²⁶⁹ TlnRnKo, 23.11.2001 nr 3-10-3321, p 12

²⁷⁰ Ibid, p 23

Kui vaadata konkurentsiseadust või korrakaitseadust, siis sellist sätet nagu on maksukorralduse seaduse § 64 lg 2 p 6 ei eksisteeri, kuid menetlusalune isik võib sellisel juhul tugineda otse PS § 22 lg-le 3. Eelpool toodud Riigikohtu praktikat saaks käsitleda analoogia korras ka turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavatele paralleelsetele menetlustele, kuid see tähendab, et samasugune ebaselgus kaasaaitamiskohustuse ja enese mittesüüstamise privileegi ristumisel valitseb ka konkurentsirikkumiste menetlemisel paralleelsetes menetlustes. Seega kehtiv õiguslik regulatsioon võimaldab küll enese mittesüüstamise privileegile tuginemist paralleelmenetluste puhul, kuid regulatsiooni kohaldamine praktikas toob endaga kaasa mitmeid õiguslikke küsimusi ja probleeme ning sellest tulenevalt rohkeid kohtuvaidlusi.²⁷¹

3.2. Võimalikud muudatused ja ettepanekud seaduste täiendamiseks

Haldusmenetluses ei ole praegu kehtiva regulatsiooni kohaselt võimalik määrata rahatrahve, mis mõjuksid preventiivselt, kuna haldusmenetluses saab Konkurentsiamet määrata ainult sunniraha, mille piirmäärad (9600 eurot) ei ole aga piisavad ja efektiivsed turgu valitseva seisundi kuritarvitamisega võitlemiseks. Sunnirahaga määramisel ei ole tegemist trahvi määramisega, kuna sunniraha on meede, mis määratakse Konkurentsiameti tehtud ettekirjutuse täitmata jätmise eest.²⁷² Kui aga esmalt tehtaks turgu valitseva seisundi kuritarvitamise eest alati ettekirjutus ning rahaline sanktsioon järgneks alles ettekirjutuse täitmata jätmisele, kaoks preventiivne mõte, kuna ettevõtted võiksid otsustada kas kuritarvitada turgu valitsevat seisundit kuni sellele jälile saamise ning ettekirjutuse tegemiseni ning siis ettekirjutuse täita ning karistusest pääseda. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemisel ei piisa ettekirjutuse tegemisest, kuna tegemist ei ole ettevõtja jaoks piisavalt tõsise ja preventiivse mõjuga sanktsiooniga. Sellest tulenevalt ei piisaks turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemisel praegu kehtivast haldusmenetlusest, kuna Konkurentsiametil puudub trahvi tegemise võimalus. See tähendaks haldusõigusrikkumise ning haldustrahvi tagasitoomist Eesti õiguskorda.

Kuni karistusseadustiku jõustumiseni 1. septembril 2002 käsitleti ettevõtja poolt toimepandud põhilisi konkurentsirikkumisi haldusõigusrikkumistena, kuid teo toimepannud juriidilise isiku huvides tegutsenud füüsilist isikut (juhtorgani liiget) oli võimalik vastutusele võtta nii haldus-

²⁷¹ L. Lehis. Maksuõigus, 2. Täiendatud ja muudetud trükk. Tallinn: Juura 2009, lk 58.

²⁷² Asendustäitmise ja sunniraha seadus. RT I 2001, 50, 283- RT I, 12.07.2014, 29

kui ka kriminaalkorras.²⁷³ Kuni 05.06.2001, sätestas KonkS § 75 lg-s 4, et turgu valitseva seisundi kuritarvitamise eest määratakse rahatrahv kuni 10 protsenti seaduserikkuja trahvi määramise otsusele eelnenud majandusaasta käibest.

Alates 1. septembrist 2002 hakkas kehtima karistusseadustikus säte, mille kohaselt turgu valitseva seisundi kuritarvitamine on kriminaalkorras karistatav, kui varasemalt on isikule kohaldatud sama teo eest väärteokaristust. Seda, miks otsustati turgu valitseva seisundi kuritarvitamine kriminaliseerida ei ole põhjalikult analüüsitud, kriminaliseerimise eesmärki ei leidu Riigikogu stenogrammides ega karistusseadustiku eelnõu seletuskirjas. Alates 01.01.2015 on turgu valitseva seisundi kuritarvitamine väärtegu.²⁷⁴

Töö autori hinnangul oleks varasemalt kehtinud halduskaristus ka tänases õiguskorras asjakohane ning sobiv. Haldusõigusrikkumise instituudi tagasi toomine oleks adekvaatne ja järgiks oluliselt sama lähenemist, mis toimib EL liikmesriikide haldusõiguslikus õigusemõistmises.²⁷⁵ Selline menetlus sarnaneks määruses 1/2003 sätestatud Euroopa Komisjoni menetlusreeglitega ning uue direktiivi eelnõuga, milles kehtestatakse liikmesriikidele konkurentsiasjade menetluse raamistik. Direktiivi eelnõu²⁷⁶ artiklis 12²⁷⁷ on sätestatud, et liikmesriigid kohustuvad tagama, et haldusmenetluse või mitte-kriminaalmenetluse raames rakendatakse efektiivseid, proportsionaalseid ja karistuslike trahve kui ettevõtjad või ettevõtjate osad rikuvad ELTL artiklit 101 ja 102. Lisaks proportsionaalsete ja kasulike trahvide kehtestamisele, on Euroopa Komisjon liikumas ka selles suunas, et igas liikmeriikides kehtiks konkurentsireeglite rikkumiste menetlemisel sarnane menetluskord ja vahendid, mis tagaksid efektiivse menetluse.²⁷⁸ Sarnase menetluse eesmärk on, et ettevõtja, kes on rikkunud konkurentsireegleid ja sealhulgas mõjutanud liikmesriikidevahelist kaubandust ei

²⁷³ R.Frolov, T.Sild, U.Ustav. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamine. *Juridica*, 5/2004, lk 636

²⁷⁴ Kuna isiku karistamine kuriteo eest tingimusel, et ta on varem sama teo eest karistatud väärteokaristusega, tähendab sisuliselt kuriteokaristuse kohaldamist väärteo – ehkki korduva väärteo – eest, siis väärteo varasem toimepanemine ei muuda uut väärtegu raskemaks, sest selle ebaõigussisu jääb ikka samaks, ei ületa väärteo raskuse künnist ega ulatu kuriteo ebaõiguseni. Seetõttu muudeti turgu valitseva seisundi kuritarvitamine alates 01.01.2015 ainult väärteokorras karistatavaks. Vaata lähemalt Karistusseadustiku muutmise ja sellega seonduvalt teiste seaduste muutmise seadus (554 SE) eelnõu seletuskiri, lk 40

²⁷⁶ Ettepanek. Euroopa Parlamendi ja Nõukogu direktiiv, mille eesmärk on anda liikmesriikide konkurentsiasutustele volitused konkurentsieeskirjade täitmise tagamise tõhustamiseks ja tagada siseturu nõuetekohane toimimine. Brüssel, 22.3.2017. Arvutivõrgus kättesaadav: http://ec.europa.eu/competition/antitrust/proposed_directive_et.pdf (20.04.2017)

²⁷⁷ Artikkel 12 eelnõus sätestab: „Ilma et see piiraks kriminaalkohtumenetluses karistuste kehtestamist käsitlevate siseriiklike õigusnormide kohaldamist, tagavad liikmeriigid, et nende konkurentsiasutustel on võimalik ettevõtjate või ettevõtjate ühenduste suhtes haldusmenetluses tehtud otsusega ette näha või muus kohtumenetluses kui kriminaalkohtumenetlus taotleda tõhusaid, proportsionaalseid ja hoiatavaid rahatrahve, kui ettevõtjad või ettevõtjate ühendused on kas tahtlikult või ettevaatamatuse tõttu rikkunud ELi toimimise lepingu artikleid 101 või 102.“

²⁷⁸ Komisjoni teatis, punkt 2.2.1.

saaks karistada erinevalt liikmesriikide lõikes.²⁷⁹ See ei puuduta vaid trahvide suurust, vaid ka karistuse liiki. Olukorras, kus ühes liikmesriigis on tegemist kriminaalkaristusega ja teises haldusrikkumisega mõjutab ettevõtja ärilist reputatsiooni märkimisväärselt. Konkurentsireeglite rikkumise eest saadud karistus ei tohiks erineda liikmesriikide lõikes sedavõrd erinevalt, et ühes liikmesriigis on võimalik sisuliselt trahvist pääseda, kuna rikkumise tõendamine menetluse tõttu on raskendatud või rikkumine on aegunud.

Konkurentsi kaitse eesmärgi võib saavutada haldusmeetmetega (sh rahatrahvi ähvardusel), mida tõestab Euroopa Liidu laialdane kogemus. Eesti enda praktika konkurentsiõiguse vallas ei kinnita vastupidist. Meie praegune mudel, kus trahvimiseks on kasutada vaid väärteomenetlus, on puudulik. Käesoleval hetkel on haldusmenetluses küll piisavad seadusest tulenevad võimalused, et tagada efektiivne menetlus, kuid puudub ettevõtjale rikkumise eest trahvi tegemise võimalus. Haldusmenetluse ettekirjutused ja sunniraha ei kujuta endast võrdväärset meetet, kui jutt on heidutusest turgu valitsevate ettevõtjate jaoks. Väärteomenetluses on küll võimalik Konkurentsiametil määrata trahv, kuid ettevõtjal puudub koostöökohustus, mis teeb turgu valitseva seisundi kuritarvitamise tõendamise raskeks. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemisel mängivad olulist rolli just ettevõtja majanduslikud andmed, mille nõudmise õigus väärteomenetluses puudub ning nende andmete saamine sõltub menetlusaluse isiku tahtest. Seda on näha ka praktikas, nimelt on vahemikus 2006-2017 tehtud trahve kokku umbes 36 000 euro ulatuses²⁸⁰.

Praeguses olukorras võib sisuliselt ettevõtja kaaluda, kumb on talle kasulik – kas turgu valitseva seisundi kuritarvitamine ja selle eest ettekirjutuse saamine, sh sunniraha maksmisega või ettekirjutuse täitmine. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamisega kaasnev kahju võib tihtipeale olla suurem kui praegu kehtiv sunniraha määr. Sellest lähtudes saab järeldada, et turgu valitseva seisundi kuritarvitamise eest ettenähtud karistus peab olema preventiivse mõjuga, et see aitaks reaalselt takistada turgu valitseva seisundi kuritarvitamist ning ettevõtjal ei tekiks nõ kaalumiskohta, kumb variant, kas rikkumine või karistus oleks talle majanduslikult kasulik.

Vaid neljas EL liikmesriigis turgu valitseva seisundi kuritarvitamine kriminaal- või väärtegu, ülejäänud kahekümne neljas EL liikmesriigis on turgu valitseva seisundi kuritarvitamine haldusrikkumine. Seda, et konkurentsireeglite rikkumiste menetlemine on ebaefektiivne

²⁷⁹ M. J. Frese. Sanctions in EU Competition Law. Principles and Practice. Oxford and Portland, Oregon: Hart Studies in Competition Law, 2014, p 4.7.5.

²⁸⁰ Intervjuu Konkurentsiameti peadirektori asetäitja Kristel Rõõmusaarega, 07.04.2017

kriminaal- või väärteomenetluses on tõdenud ka Euroopa Komisjon ning on esitanud oma ettepanekud ning vastavaid muudatusi sisaldava direktiivi eelnõu.²⁸¹

Tulenevalt analüüsitud Euroopa Kohtu ja Euroopa Inimõiguste Kohtu praktikast ei oleks haldusõigusrikkumise instituudi taaskehtestamise puhul menetlusaluse isiku kaasaaitamiskohustus absoluutne. Kui sanktsioon määratakse kõigile rikkujatele ja selle eesmärk on karistamine ning preventatsioon ning see on suunatud ühiskonna huvide kaitsmisele, on EIÕK artikli 6 mõistes tegemist kriminaalõigusliku sanktsiooniga. Artikkel 6 ei kohusta aga sisult kriminaalõiguslikku sanktsiooni väär- või kuriteona sätestama, vaid võimaldama isikule teatud kriminaalmenetlusele omased õigused. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamise käsitlemine ainult haldusõigusrikkumisena kaotaks paralleelmenetlustest tuleneva tõendite lubatavuse probleemi ning kaasaaitamiskohustuse ja enese mittesüüstamise privileegi rakendamise ebaselguse.

Näiteks Rootsis, kus on turgu valitseva seisundi kuritarvitamine haldusrikkumine, on ametil õigus nõuda nii olemasolevaid dokumente kui ka menetlemiseks vajaminevate kalkulatsioonide jms esitamist. Mis puudutab selliste dokumentide nõudmist, mida ettevõtjal ei ole ning mille ta peab menetluse jaoks vormistama (nt hinnakalkulatsioonid, ettevõtja oma kulud, lisatulud vms) on piir ebaselge. Rootsis tuleb selliste dokumentide nõudmisel lähtuda enese mittesüüstamise privileegist, kuid kuni käesoleva aastani ei Rootsi kohtupraktikas antud piiri analüüsitud ning seetõttu on lähtutud Euroopa Kohtu praktikast.

Üks variant oleks samuti lähtuda Euroopa kohtupraktikast, mida on ka käesolevas töös põhjalikult analüüsitud, kuid töö autor leiab, et ka Euroopa Kohtu praktika on kohati antud piiri tõmbamisel olnud ebaselge. Teine variant on haldusmenetluse seadusesse lisada norm, kus on kirjeldatud, milliste tõendite või dokumentide nõudmisel on tegemist enese mittesüüstamise privileegi rikkumisega või milliste dokumentide esitamisel kehtib igal juhul menetlusalusele isikule kaasaaitamiskohustus. Lähtudes *Orkemi* printsiibist, siis haldusorganil oleks õigus kohustada ettevõtjat vastama faktilisi asjaolusid käsitlevatele küsimustele (näiteks andmete koostamist, faktiliste asjaolude selgitamist, objektiivset laadi faktiliste asjaolude kirjeldamist jms), kuid tal puudub õigus nõuda ettevõtjalt vastuseid, millega ettevõtja võtaks rikkumise omaks (näiteks küsimused selle kohta, mis eesmärgil mingi otsus tehti jms).

Kuna käesoleva töö hüpotees seondus haldusmenetluse ja väärteomenetluse paralleelselt toimumise võimalikke probleemidega ning mahu piiratuse tõttu mitte niivõrd võimalike

²⁸¹ Komisjoni ettepanek, p 2.2.1

lahenduste igakülgse analüüsiga, ei käsitleta siinkohal haldusõigusrikkumiste instituudi õiguskorda tagasi toomisega võimalike kaasnevaid probleeme, vaid tuuakse see pelgalt välja ühe võimaliku lahendusalternatiivina, et oleks tagatud uue direktiivi eelnõus sätestatud efektiivne menetlus ning kaoks paralleelmenetlusest tulenev tõendamise problemaatika. Lisaks ei analüüsita käesoleva töö raames, milline oleks efektiivne, preventiivne ning proportsionaalne haldustrahv ettevõtjatele, kes on rikkunud ELTL artiklit 102. Samas toob töö autor välja, et sisuliselt samad probleemid esinevad ka KonkS § 4 ehk keelatud kokkulepete menetluse raames, kus toimub paralleelselt menetlus haldus- ja kriminaalmenetluses.

KOKKUVÕTE

Käesoleva töö eesmärgiks oli välja selgitada, kas Eestis kehtiv regulatsioon turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemisel on piisav, et avastada konkurentsireeglite rikkumisi ja rakendada efektiivseid sanktsioone. Magistritöös püstitati kaks hüpoteesi. Esiteks, et kaasaaitamiskohustuse puudumisel on turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavaid süütegusid raske tuvastada ning teiseks, et haldusmenetluse ja väärteomenetluse paralleelsel toimumisel on kaasaaitamiskohustuse ja enese mittesüüstamise privileegile tuginemise piirid ebaselged. Mõlemad hüpoteesid leidsid kinnitust. Teostatud analüüsi pinnalt võib järeldada, et turgu valitseva seisundi kuritarvitamise tuvastamiseks on haldusmenetluses küll piisavad vahendid, et tuvastada turgu valitseva seisundi kuritarvitamine, kuid ettevõtjatele tehtav ettekirjutus ja sunniraha ei ole preventiivse mõjuga. Väärteomenetluses on küll võimalus teha ettevõtjale trahv, kuid turgu valitseva seisundi tuvastamine on kaasaaitamiskohustusest raskendatud.

Selleks, et tuvastada, millised probleemid võivad esineda haldusmenetluse ja väärteomenetluse paralleelsel toimumisel, püstitas töö autor uurimisküsimuse, kuidas erinevad tõendite kogumise võimalused Eesti väärteomenetluses, järelevalve menetluses ja Euroopa Komisjoni menetluses. Eestis on võimalik turgu valitseva seisundi kuritarvitamise osas rakendada nii halduslike meetmeid kui ka väärteovastutust. Kuna turgu valitseva seisundi kuritarvitamine, mille puhul Konkurentsiamet võib teha ettekirjutuse haldusmenetluses on oma sisult samasugune KonkS-s sätestatud väärteokoosseisuga, võib sellise koosseisu ilmnemisel toimuda paralleelselt haldus- ning väärteomenetlus. Haldusmenetlust läbiviies on menetlusalusel isikul kohustus teha koostööd Konkurentsiametiga. See tähendab, et juhul, kui menetlusalune isik jättis kirjalikus taotluses nõutud teabe või materjalid tähtajaks esitamata või esitas mittetäieliku, ebaõige või eksitava teabe, samuti kui menetlusalune isik jättis seletuste andmisele ilmutata või takistas kontrolli teostamist, on Konkurentsiametil õigus teha menetlusalusele isikule ettekirjutus ning selle täitmata jätmisel rakendada sunniraha. Väärteomenetluses kohaldub aga tõendite kogumisel väärteomenetluse seaduses reguleerimata juhtudel kriminaalmenetlus. Eesti kriminaalmenetluses kehtivad kriminaalmenetluse printsiibid, mille hulgas on õigus mitte anda ütlusi enda ega oma lähedase vastu ning mitte kaasa aidata enda vastu tõendite kogumisele.

Arvestades turgu valitseva seisundi kuritarvitamise spetsiifilist iseloomu õigusrikkumisena, on kõige tõenäolisemad kasutatavad tõendid ütlused/seletused ning dokumentaalsed tõendid. Haldusmenetluses on seletuste või ütluste kogumine vormivabam kui väärteomenetluses. Haldusmenetluses antav seletus on oma sisult laiem ning võib sisaldada ka isiku hinnanguid ja

arvamusi ning isikul lasub kaasaaitamiskohustus. Juhul, kui haldusmenetluses on menetlusaluselt isikult teabetaotluse vastused või seletused saadud sunnirahaga ähvardades, siis sellisel viisil kogutud tõendid ei ole kasutatavad väärteomenetluses, kuna menetlusalusele isikule ei ole tagatud kriminaalmenetluse seadustikust ja põhiseadusest tulenevaid garantiisid. Järelikult tuleb menetlusalune isik väärteomenetluses vastavalt väärteomenetluse seaduses sätestatud kriteeriumitele uuesti üle kuulata ja ütlused vormistada. Väärteomenetluses ei pruugi aga menetlusalune isik anda samu ütlusi, mida ta andis haldusmenetluses seletuse andmisel või teabetaotluse vastuses või keelduda ütluste andmisest. Erinevalt haldusmenetlusest ei kehti väärteomenetluses ütluste andmisel koostöökohustus ning menetlusalune isik võib keelduda ütluste andmisest. Oluline erinevus on aga tunnistajate ütluste saamisel haldusmenetluses ja väärteomenetluses. Nimelt haldusmenetluses, kui tunnistaja on nõustunud ütlusi andma, siis ta ei tohi loomulikult anda valeütlusi, kuid karistatavad on üksnes halduskohtumenetluses antavad valeütlused. Väärteomenetluses on valeütluste andmine karistatav rahalise karistuse või kuni kolmeaastase vangistusega. See tähendab, et väärteomenetluses tuleb alati tunnistaja uuesti üle kuulata ning hoiatada teda valeütluste andmise eest. Seega isegi kui järelevalvemenetluse käigus on saadud vajalikud tõendid, et tuvastada turgu valitseva seisundi kuritarvitamine, siis neid tõendeid väärteomenetluses kasutada ei saa ning menetlusalused isikud ja tunnistajad tuleb väärteomenetluses alati uuesti üle kuulata.

Teiseks oluliseks tõendiks turgu valitseva seisundi kuritarvitamise tuvastamisel on dokumentaalsed tõendid. Kui haldusmenetluses saadakse menetluse läbiviimiseks vajaminevad dokumentaalsed tõendid enamasti menetlusaluselt isikult teabetaotlustega, siis KorS-i alusel on võimalik korraldada ka läbiotsimine. Haldusmenetluse normide alusel korraldatud läbiotsimise ajal kehtib menetlusalusele isikule kohustus teha Konkurentsiametiga koostööd, väärteomenetluses läbiotsimise ajal aga isikul koostöökohustus puudub, samas ei tohi takistada läbiotsimist. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemisel väärteomenetluses sõltub läbiotsimise korraldamine maakohtuniku loast. Selleks, et läbiotsimine saavutaks ka oodatavad tulemused, tuleks see teha esimese avaliku menetlustoiminguna, kuna vastasel juhul on võimalik rikkumist tõendavad materjalid hävitada. Kuna aga läbiotsimismääruse saamiseks peab olema uurimistoimingu piirid selged ja põhjendatud, siis menetluse alguses ei ole aga suure tõenäosusega veel piisavalt täpseid teadmisi, mis õigustaksid isiku põhiõiguste riive ning läbiotsimise. Seega sisuliselt on küll Konkurentsiametil maakohtuniku loaga võimalik läbiotsimisi teostada, kuid läbiotsimisloa saamine on menetluse alguses keeruline ning menetluse keskel või lõpus ei saavutaks eesmärki.

Kokkuvõttes sõltub vääртеomenetluses turgu valitseva seisundi kuritarvitamise tuvastamiseks vajaminevate tõendite saamine suuresti sellest, kas menetlusalune isik teeb Konkurentsiametiga koostööd või mitte. Tulenevalt Riigikohtu praktikast, kui isik annab haldusmenetluses menetlust läbiviivale ametnikule tõendeid, alludes kaasaaitamiskohustusele ning hiljem alanud süüteomenetluses kasutab ta PS § 22 lõikest 3 sätestatud õigust tõendite andmisest keelduda, vaieldes seejuures haldusmenetluses antud seletuste, dokumentide ja muude asjade süüteomenetluses tõendina kasutamise vastu, siis ei või vääртеomenetluses tugineda haldusmenetluse käigus antud tõenditele. Nii Konkurentsiameti kui ka Euroopa Komisjoni jaoks on õigus esitada ettevõtetele teabenõudeid üks olulisemaid teabeallikaid ning seda nõuet tagab võimalus määrata nõude täitmata jätmise korral ettevõtjale karistusmaks. Näiteks olukorras, kus Konkurentsiamet on haldusmenetluses nõudnud ettevõtjalt hinnakalkulatsioonide või ettevõtja kulude ning tulude esitamist, mis on üks olulisemaid dokumente, kui uuritakse, kas tegemist on ebaõiglase hinnakujundusega KonkS § 16 p 4 mõistes, siis selle sama tõendi saamine vääртеomenetluses sõltub sellest, kas menetlusalune isik tugineb enese mittesüüstamise privileegile või mitte.

Kui võrrelda turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemist Eesti haldusmenetluses Euroopa Komisjoni haldusmenetlusega, siis üldjoontes on menetluslikud õigused samad. Nii Eesti Konkurentsiametil kui ka Euroopa Komisjonil on sarnased õigused, mis puudutavad dokumentide väljanõudmist, teabetaotluste esitamist ja läbiotsimise korraldamist. Mõlemal juhul kehtib menetlusalusele isikule kaasaaitamiskohustus ja ametil on õigus rakendada sunniraha. Euroopa Komisjonis on ütluste andmine vabatahtlik ning menetlusalune isik võib keelduda ütluste andmisest, seega sarnaneb see mõneti Eesti vääртеomenetlusega. Kuigi komisjoni õigus võtta isikult ütlusi on vabatahtlikkuse tõttu üsna nõrk, on komisjonil tegelikult teisi võimalusi, kuidas sisuliselt sundida isikuid ütlusi andma, näiteks esitada menetlusalusele isikule teabenõude, millele vastamine on kohustuslik. Sellest tulenevalt on võimalik komisjonil kaasaaitamiskohustust rakendades saada menetlusaluselt isikult ütlusi teabetaotluse kaudu, mis on aga Eesti vääртеomenetluses välistatud. Pealt näha tundub, et kuna Eestil on sisuliselt samad volitused turgu valitseva seisundi kuritarvitamise tõendamiseks nagu Euroopa Komisjonil, siis justkui ei tohiks probleemi olla. Olulisimaks erinevuseks on aga see, et Euroopa Komisjon saab haldusmenetluse raames määrata ettevõtjale turgu valitseva seisundi kuritarvitamise eest trahvi kuni 10% eelmise majandusaasta kogukäibest, samal ajal rakendades tõendite kogumisel kaasaaitamiskohustust, mis on tagatud karistusmaksega. Eestis on valida kas üks või teine – kaasaaitamiskohustus ja ettekirjutuse

tegumine haldusmenetluses või trahvi tegemise ja kaasaaitamiskohustuse puudumine väärteomenetluses.

Sissejuhatuses püstitatud uurimisküsimusele, millal on menetlusalusel isikul paralleelmenetluste puhul õigus tugineda enese mittesüüstamise privileegile ja millal on tal koostöökohustus, autor ühest vastust ei saanud ning kinnitus hüpotees, et eelnimetatud õigusele ja kohustusele tuginemine ongi käesoleval hetkel ebaselge ja muutuv. Õiguskantsler on selgitanud, et paralleelsete menetluste puhul on menetlusalusel isikul igal juhul õigus keelduda kaasaaitamiskohustuse täitmisest. Samas jällegi on Riigikohus asunud seisukohale, et kui haldusmenetluses kaasaaitamiskohustusele tuginedes isikult nõutava tõendusteabe faktiline iseloom viitab isiku poolt toime pandud kuriteole või väärteole, on isikul õigus tugineda enese mittesüüstamise privileegile isegi siis, kui kriminaalmenetlust või väärteomenetlust ei ole algatatud. Töö autor leiab, et kuna paralleelsete menetluste puhul on teokoosseis sama, siis on alati võimalik, et haldusmenetluse alustamisel võidakse alustada paralleelselt ka väärteomenetlust ning selline abstraktne lähenemine võimaldaks menetlusalusel isikul alati tugineda enese mittesüüstamise privileegile, mis omakorda muudaks haldusmenetluse läbiviimise äärmiselt ebaefektiivseks.

Kuivõrd Euroopa Komisjoni haldusmenetluses on turgu valitseva seisundi kuritarvitamise eest ette nähtud sanktsioonid kriminaalõigusliku iseloomuga, siis ei ole ka seal kaasaaitamiskohustus absoluutne ning tuleb kinni pidada enese mittesüüstamise privileegist. Euroopa Kohus on enese mittesüüstamise privileegi ja kaasaaitamiskohustust konkurentsireeglite rikkumismenetlustes tõlgendanud avaramalt, kui seda on teinud Riigikohus maksurikkumisi puudutavates vaidlustes. Euroopa Kohtu praktika kohaselt on oluline on eristada, mida teabenõudes menetlusaluselt isikult küsitakse või millist laadi dokumente nõutakse. Tuleb eristada faktilisi küsimusi ja küsimusi, millele vastamine mõnaks konkurentsireeglite rikkumist. See tähendab, et õigus ei ole küsida mitte ainult olemasolevaid dokumente, vaid ka vajaminevate andmete kokkupanemist, näiteks mingite kalkulatsioonide tegemist konkreetse menetluse tarbeks. Mis puudutab aga dokumente, mis on ettevõtja valduses, siis tulenevalt koostöökohustusest on ettevõtja igal juhul kohustatud neid haldusorganile esitama, isegi kui neid dokumente saab kasutada selleks, et tuvastada rikkumine.

Käesoleva töö põhjal saab teha järgmisi järeldusi. Esiteks, Eesti haldusmenetluses kehtib üldjuhul menetlusalusel isikul kohustus teha koostööd haldusorganiga, kes asja menetleb. Küll aga ei saa menetlusalust isikut kohustada esitama teavet, kui sellega sunnitaks isikut end väärteos süüdi tunnistama. Teiseks, igasugune sunniga teabe nõudmine haldusmenetluses ei tähenda *per se*, et tegemist oleks enese mittesüüstamise privileegi rikkumisega, tuleb analüüsida

nõutava teabe iseloomu ning kas teabetaotlusele või küsimusele vastamine tähendaks rikkumise tunnistamist või on tegemist puhtalt faktiliste andmete ja dokumentide küsimisega. Kolmandaks, enese mittesüüstamise privileeg ei laiene nendele dokumentidele, mis eksisteerivad sõltumata menetlusosalise enda tahtest, kuid kindlasti ei tohi sunnirahaga ähvardades kogutud teavet hiljem kasutada väärteomenetluses.

Autor on seisukohal, et käesoleva analüüsi põhjal võib ka järeldada, et selline paralleelmenetluste süsteem turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate juhtumite lahendamisel on problemaatiline nii menetlejale kui ka menetlusalusele isikule. Euroopa Liit on liikumas selles suunas, et igas liikmeriikides kehtiks konkurentsireeglite rikkumiste menetlemisel sarnane menetluskord ja vahendid, mis tagaksid efektiivse menetluse. Lisaks on liikmesriigid kohustud tagama, et haldusmenetluse või mitte-kriminaalmenetluse raames rakendatakse efektiivseid, proportsionaalseid ja karistuslike trahve kui ettevõtjad või ettevõtjate osad rikuvad ELTL artiklit 101 ja 102. See ei puuduta vaid trahvide suurust, vaid ka karistuse liiki. Olukorras, kus ühes liikmesriigis on turgu valitseva seisundi kuritarvitamine karistatav väärteokorras ja teises liikmesriigis on tegemist sama tegu käsitletav haldusrikkumisena, mõjutab ettevõtja ärilist reputatsiooni märkimisväärselt. Konkurentsireeglite rikkumise eest saadud karistus ei tohiks erineda liikmesriikide lõikes sedavõrd erinevalt, et ühes liikmesriigis on võimalik sisuliselt trahvist pääseda, kuna rikkumise tõendamine menetluse tõttu on raskendatud või rikkumine on aegunud. Eesti haldusmenetluses on küll sarnane menetluskord võrreldes Euroopa Komisjoniga, kuid menetlusalusele isikule tehtav ettekirjutus rikkumise tuvastamisel ei ole piisavalt preventiivse mõjuga, et tegemist oleks efektiivse ja proportsionaalse „trahviga“. Selleks, et tagada Euroopa Komisjoniga sarnane menetlus, kaotada paralleelmenetlustest tulenev problemaatika ning samas võimaldada trahvi tegemise võimalus tähendaks haldusõigusrikkumise ning haldustrahvi tagasitoomist Eesti õiguskorda. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamise käsitlemine ainult haldusõigusrikkumisena kaotaks paralleelmenetlustest tuleneva tõendite lubatavuse probleemi ning kaasaaitamiskohustuse ja enese mittesüüstamise privileegi rakendamise ebaselguse.

Käesolevas töös ei ole aga analüüsitud potentsiaalseid probleeme, mis võivad esile kerkida haldusrikkumise instituudi ühilduvuse osas kehtiva õiguskorraga. Seega tuleks praegusele olukorrale lahenduse otsimisel esmalt põhjalikult analüüsida haldusõigusrikkumiste taaskehtestamisega kaasnevaid võimalikke probleeme.

Selleks, et vältida paralleelmenetlusest tulenevaid segadusi ja probleeme, oleks magistritöö autori arvates asjakohane ka haldusmenetlusseaduse täiendus, millega sätestatakse, et kui haldusmenetlusega paralleelselt alustatakse süüteomenetlust, tuleks põhiseaduspärase olukorra

tagamiseks haldusmenetlus peatada kuni süüteomenetluses lahendi tegemiseni. Antud säte välistaks olukorra, kus menetlusalusele isikule võib tekkida segadus, millise menetluse raames parajasti menetlustoiminguid läbi viiakse ning millised on tema õigused ja kohustused.

ABSTRACT

INVESTIGATION OF ABUSE OF DOMINANT POSITION CASES IN ADMINISTRATIVE AND MISDEMEANOUR PROCEEDINGS AND THE PROCEEDINGS OF THE EUROPEAN COMMISSION

In Estonia, it is possible to apply both administrative measures and misdemeanour responsibility in case of abuse of dominant position. Estonian national law provides a ban on the abuse of dominant position in the Competition Act (KonkS) § 16. In the case of violating § 16 of KonkS, then according to Estonian national law, it is possible for the Competition Authority to prescribe a precept to the party according to the § 28 subsection 1 of the Law Enforcement Act (KorS). In case of the same factual circumstances being present, the offense may also be a misdemeanour according to the § 73⁵ of KonkS. The official who establishes the elements indicating a misdemeanour is obligated to start a monitoring procedure in parallel with a misdemeanour procedure. This situation is known as the parallelism of the administrative procedure and the offense procedure, meaning a situation where the factual circumstances of the same act or event are established and they are given a legal assessment independently of each other, at the same time or sequentially. Due to abuse of dominant position, based on which the Competition Authority can prescribe a precept, having essentially the same circumstances than the misdemeanour elements provided in KonkS, it is possible to start the administrative and misdemeanour procedures in parallel, both of these procedures are conducted by the Competition Authority as the administrative organ in the administrative procedure and the body conducting the extra-judicial proceedings of the misdemeanour procedure. The situation wherein the treatment of cases due to abuse of dominant position can take place in both the administrative and misdemeanour proceedings, is undoubtedly confusing.

The aim of this thesis, is to ascertain whether the regulation in force in Estonia is sufficient for processing the violations of dominant position and detecting the infringements in competition law and specifying effective penalties. For this master's thesis, two hypotheses have been established. Firstly, due to the absence of a duty to co-operate, it is difficult to detect possible misdemeanours related to abuse of dominant position and secondly, in the case of parallelism of administrative and misdemeanour procedures, the limits of not incriminating one's self are ambiguous. Both hypotheses were confirmed. Based on the analysis that was carried out, it can be stated that administrative procedure has the possibility of using sufficient means to identify the abuse of dominant position, but the prescription of a precept and a claim for a penalty to undertakings are not sufficient to avoid the abuse of dominant position. In a misdemeanour

proceeding, it is possible to fine the undertaking, but without the obligation to co-operate, the detection of an abuse of dominant position is complicated.

In order to identify, which problems may occur due to the parallelism of the administrative and misdemeanour proceedings, the author of the thesis raised a research question of how the possibilities to collect evidence differ in Estonian misdemeanour proceedings, administrative proceedings and the proceedings of the European Commission. In Estonia, it is possible to use both administrative measures and misdemeanour liability in case of abuse of dominant position. Due to the abuse of dominant position being a case where the Competition Authority can prescribe a precept in administrative procedure being substantively the same as the elements for a misdemeanour set forth in KonkS, it is possible to have an administrative and a misdemeanour procedure in parallel. In carrying out an administrative procedure, the person being subject to the proceedings has the obligation to co-operate with the Competition Authority. This means that in the case of the person not disclosing the required information or materials by the deadline or the disclosed information being non-complete, incorrect or misleading, also when the person subject to the proceedings has not come to give explanations or has obstructed the control that has been carried out, the Competition Authority has the right to demand the payment of penalties. In the case of a misdemeanour procedure, the collection of evidence, in the occurrence of cases unregulated by the Code of Misdemeanour Procedure, the principles of criminal procedure apply, including the right to not give a testimony against one's self or a person close to him/her.

Taking into account the specific nature of the abuse of dominant position as a violation, the most probable evidences to be used are testimonies and explanations of the parties and documentary evidence. In an administrative procedure, the collection of testimonies and explanations is more free than in a misdemeanour procedure. The explanation given in an administrative procedure has a wider scope and may include personal assessments and opinions, the person has the duty to co-operate. In the case of an administrative procedure, the answers and explanations that have been collected from the subject to proceedings under the threat of penalties and thus, these evidences cannot be used in a misdemeanour proceeding, as the rights of the person are not guaranteed as necessitated by the Code of Criminal Procedure and the Constitution. Due to this, the subject of the proceedings has to be interrogated again according to the Code of the Misdemeanour Procedure. But in misdemeanour procedure the person may give a different testimony than the one given in the administrative procedure. There is an important difference in getting witness testimonies during administrative procedure and during misdemeanour procedure. In an administrative procedure, the witness, given his/her consent to

give a testimony, may not give wrongful statements, but only wrongful testimonies given in administrative court proceedings can be penalised. In a misdemeanour proceeding, wrongful testimonies can be penalised via a monetary penalty or an imprisonment of up to three years. This means that in a misdemeanour proceeding, the witness has to be always interrogated again and be warned of giving a wrongful testimony. This means that even if the necessary evidence has been obtained during an administrative proceeding, the evidence cannot be used in a misdemeanour proceeding and the persons under investigation and the witnesses need to be interrogated again.

Another important evidence for identifying abuse of dominant position is documentary evidence. In an administrative procedure, the documentary evidence necessary for conducting the procedure are obtained via requests for information from the person subject to proceedings. According to KorS, it is also possible to carry out a search. In the case of a search carried out according to the administrative procedure norms, it is mandatory for the subject under investigation to co-operate with the Competition Authority, in the case of a misdemeanour procedure, the subject does not have to co-operate, but also cannot obstruct the search. In the case of a search due to the suspicion of abuse of dominant position in the misdemeanour procedure, a permission has to be obtained from the county judge. For the search to reach the desired results, it should be the first public procedural step, because if not done so, it is possible that evidence can be destroyed. For getting a search warrant, the scope of the investigative measure needs to be clear and substantiated at the start of the procedure and because of that it is likely that there is not enough knowledge for justifying an infringement of fundamental rights and the search. Thus, the Competition Authority may have the possibility to carry out a search with the county judge's permit, but it is difficult to obtain the permit in the start of the procedure and at the midpoint or end of the procedure it would not serve the desired purpose. In conclusion, the obtainment of the evidence necessary for verifying the abuse of dominant position is mainly dependant on whether the person subject to proceedings co-operates with the Competition Authority or not. Another important drawback for investigating this type of violation, is that under the misdemeanour procedure the violation expires. According to the regulation in Estonia, the misdemeanour for abuse of dominant position expires in three years since the moment of the violation. It is difficult to carry out a product market analysis, inspection of evidence and to pass all three court instances in three years. The abuse of dominant position affects the competitors and also the consumer. In many cases this kind of violation may influence the consumer and the certain market for years to come. The three-year date for

the expiration of the offense does not seem relevant for competition-related violations, as the act does not influence only the offender, but also a great number of consumers and competitors.

When comparing the Estonian administrative proceedings to the proceedings of the European Commission, then the procedural rights are approximately the same. Both the Estonian Competition Authority and the European Commission have the same rights in regards to demanding documentation, submitting a request for information and arranging searches. In both cases, the subject of the investigation has the duty to co-operate and the authority may enforce a fine. In the case of the European Commission's administrative procedure, the subject of the investigation may refuse to give statements, making it a little more like the Estonian misdemeanour procedure. The most important difference between the two procedures is that the European Commission is able to fine the undertaking for up to 10% of its last financial year's total turnover, while also implementing coercive measures for collecting evidence. In Estonia, it is possible to choose one of the two, either the duty to co-operate or the possibility of prescribing a notice during the administrative measure or the ability to fine the party in the misdemeanour proceeding without the party being obligated to co-operate.

The author did not get an answer to the research question presented in the introduction of when the subject of the investigation is able to use the privilege of self-incriminating and when is the subject obligated to co-operate, thus the hypothesis found confirmation that during the parallel procedures, the use of the aforementioned right and the recourse of the obligation are unclear. Unlike the Taxation Act, the administrative proceeding regulated in the Competition Act, does not clarify, when it is possible to avoid self-crimination. However, the person under investigation can rely on § 22, subsection 3 of the Constitution, but the implementation of the privilege against self-incrimination and the duty to co-operate has not been uniform in practice. The Chancellor of Justice has explained that in the case of parallel procedures, the subject to proceeding has the right to refuse to co-operate, but at the same time, the office has stated that if conducting the administrative procedure, there is a substantial basis for thinking that the evidence obtained with reference to the obligation to co-operate can be used against the subject in the misdemeanour procedure then the person has to have the right to refuse from granting evidence. At the same time, the Supreme Court of Estonia has reached the conclusion that if the factual nature of the evidentiary is such that it refers to a criminal or misdemeanour offence committed by the person, the person has the right to rely on the privilege against self-incrimination even if the criminal or misdemeanour procedure has not been initiated. Due to elements of the chargeable event being essentially the same, then it is always possible that in initiating the administrative procedure, a misdemeanour procedure is also initiated, meaning

that this approach would essentially allow the subject for investigation to always rely on the privilege against self-incrimination.

Insofar as the sanctions for abuse of dominant position are of a nature of criminal law in the administrative procedure of the European Commission, then the obligation to co-operate in this procedure is also not absolute and the privilege against self-incrimination can be used. The European Court of Justice has interpreted the non-incrimination privilege and the duty to co-operate quite broadly. According to the practice of the European Court of Justice, it is important to differentiate what is asked from the subject to proceeding and what type of documents are asked for. It is important to distinguish between factual questions and questions in answering which the violation of the competition rules would be admitted. This means that it is allowed to not just ask for existing documentation, but to also ask for the compilation of necessary data, for example in carrying out certain calculations for a certain proceeding. In regards to the existing documentation already in the possession of the undertaking, there is an obligation to present this to the administrative organ, even if these documents can be used to identify an infringement. Based on the practice of the European Court of Justice and the European Court of Human Rights that was analysed in this master's thesis, it can be stated in conclusion that the undertaking does not have an absolute right to remain silent and the privilege against self-incrimination can only be used depending on the information and documentation that is demanded from the undertaking. Based on this thesis, certain conclusions can be made. In an administrative proceeding, the subject of the investigation is generally obligated to co-operate with the administrative organ dealing with the matter. However, the subject of the investigation cannot be obligated to present information that can be used to force the person to confess his/her guilt in a misdemeanour. At the same time, not every kind of information request means that the privilege against self-incrimination would be violated, the nature of the requested information needs to be analysed and it has to be verified that in answering the information request or question the party would admit to the violation, or the request only deals with factual data and documentation. The privilege against self-incrimination also does not apply to these documents that exist regardless of the will of the subject to the proceedings. It is certain that information obtained via compulsion cannot be used later in a misdemeanour procedure.

The European Commission is moving towards a solution that would ensure a more effective proceeding by implementing the same proceedings and instruments for investigating the violation of competition rules in all member-states. In addition, the member-states are obligated to ensure that effective, proportionate and penalising fines are used in administrative and non-criminal procedures if the undertakings or parts of the undertakings violate TFEU articles 101

and 102. This does not only concern the size of the fines, but also the type of punishments. In a situation where in one member-state the abuse of dominant position is punishable as a misdemeanour and in another member-state the act is an administrative offence, the impact of the act on the business reputation of the undertaking differs widely. The punishment for violating competition rules should be the same in all member-states, it should not be so that it in one member-state it is possible to virtually escape without a fine for such a violation due to difficulties in demonstrating the violation in the procedure or because the violation has expired. Even though the procedure in Estonian administrative procedure is similar to the procedure of the European Commission, the precept to the subject of the procedure does not have a preventive impact. In order to ensure a similar procedure to the one of the European Commission and the possibility of fining the undertaking, the administrative offense and administrative fine should be brought back into the Estonian legal system. In enforcing such a regulation, the confusion due to the possibility of a parallel procedure would disappear and in determining the limitations of privilege against self-incrimination and the co-operation duty the practice of the European Court could be relied upon.

This thesis does not include an analysis of the potential problems that may arise due to the incompatibility of administrative offences to the current legal system. Thus, for finding a solution to the current problem a more thorough analysis of re-enforcing administrative offences should be carried out for determining the possible problems arising due to it.

KASUTATUD LÜHENDID

EIÕK – Inimõiguste ja põhivabaduste kaitse konventsioon

EL – Euroopa Liit

EIK – Euroopa Inimõiguste Kohus

EK – Euroopa Kohus

ELTL – Euroopa Liidu Toimimise Leping

EÜ – Euroopa Ühenduse asutamisleping

HMS – haldusmenetluse seadus

KarS – karistusseadustik

KonkS – konkurentsiseadus

KrMS – kriminaalmenetluse seadustik

TsMS – tsiviilmenetluse seadustik

VTMS – väärteomenetluse seadustik

VVS – Vabariigi Valitsuse seadus

KASUTATUD LAHENDID

EUROOPA LIIT

Euroopa Kohtu otsused

1. EKo, 14.02.1978, C-27/76 *United Brands Company and United Brands Continental B.V. v Commission*;
2. EKo, 03.07.1991, C-62/86 *AKZO Chemie BV v Commission*;
3. EKo, 15.03.2007, C-95/04 P *British Airways pls v Commission*;
4. EKo, 13.02.1979, C-85/76 *Hoffmann-La Roche & Co.AG v Commission*;
5. EKo 29.9.2011, C-551/09 P *Elf Aquitaine v Commissio*;
6. EKo, 06.02.2014, T-27/10 *AC-Treuhand v Commission*;
7. EKo, 06.10.2005, liidetud kohtuasjades T-22/02 ja T-23/02 *Sumitomo Chemical Co Ltd vs Commission*;
8. EKo, 29.06.2010, C-441/07 *Commission v Alrosa*;
9. EKo, 17.12.1998, C-185/95 P *Baustahlgewebe v Commission* ;
10. EKo, 03.09.2009, liidetud kohtuasjades C-322/07 P, C-327/07 P ja C-338/07 P *Papierfabrik August Koehler v Commission*;
11. EKo, 06.10.2005, liidetud kohtuasjades T-22/02 ja T-23/02 *Sumitomo Chemical and Sumika Fine Chemicals v Commission*;
12. EKo, 27.09.2006, liidetud kohtuasjades T-44/02 OP, T-54/02 OP, T-56/02 OP, T-60/02 OP ja T-61/02 OP *Dresdner Bank jt v Commission*;
13. EKo 21.09.1989 liidetud kohtuasjad 46/87 ja 227/88 *Hoechst AG vs EC Commission*;
14. EKo, 06.07.2000, T-62/98 *Volkswagen v Commission*;
15. EKo, 05.10.2011, T-11/06 *Romana Tabacchi v Commission*;
16. EKo, 18.10.1989, C-374/87 *Orkem v Commission*;
17. EKo, 7.01.2004, liidetud kohtuasjades C-204/00 P, C-205/00 P, C-211/00 P, C-213/00 P, C-217/00 P ja C-219/00 P *Aalborg Portland jt v Commission*;
18. EKo 14.07.2005, liidetud kohtuasjades C-65/02 P ja C-73/02 P *ThyssenKrupp v Commission*;
19. EKo, 18.10.1989, C-27/88 *Solvay & Cie v Commission of the European Communities*;
20. EKo, 20.06.1991, C-39/90 *Denkavit Futtermittel GmbH v Land Baden-Württemberg*;
21. EKo, 29.06.2006, C-308/04 P *Commission vs SGL Carbon AG*;

22. EKo 17.10.1989 liidetud kohtuasjades 97/87–99/87 *Dow Chemical Ibérica jt v Commission*;
23. EKo 14.11.2012, T-135/09 *Nexans France SAS and Nexans SA v European Commission*;
24. EKo 20.06.1980, C-136/79 *National Panasonic (UK) Limited v Commission of the European Communities*;
25. EKo 06.03.2016, C-247/14 *HeidelbergCement AG v Commission* EKo 15.10.2002, liidetud kohtuasjades C-238/99 P, C-244/99 P, C-245/99 P, C-247/99P, C-250/99 P, C-252/99 P ja C-254/99 P *Limburgse Vinyl Maatschappij jt v Commission*;
26. EKo 20.02.2001, T-112/98 *Mannesmannröhren-Werke v Commission*;
27. EKo 29.06.2006, C-301/04 P *Commission of the European Communities v SGL Carbon AG*.

Euroopa Inimõiguste Kohtu otsused

28. EIKo, 28.04.2005, 41604/98 *Buck v. Germany*;
29. EIKo 08.02.1996, 18731/91 *Murray vs Ühendkuningriik*;
30. EIKo 17.12.1996, 19187/91 *Saunders vs Ühendkuningriik*;
31. EIKo 08.07.2004, 38544/97 *Weh vs Austria*;
32. EIKo 11.07.2006, 5481/00 *Jalloh vs Saksamaa*;
33. EIKo 02.09.1995, 4/1998/907/1119 *Lauko vs Slovakkia*.

Euroopa Komisjoni otsused

34. Euroopa Komisjoni otsus, 31.01.1979, C-AF/IV/372, *Relating to an investigation on the basis of Article 14 (3) of Council Regulation No 17 at the undertaking Fides, Milan*.

EESTI VABARIIK

Riigikohtu otsused

35. RKHKo, 26.03.2009 nr 3-3-1-2-09;
36. RKHKo, 23.10.2001 nr 3-3-1-49-01;
37. RKHKo, 18.12.2002 nr 3-3-1-66-02;
38. RKKKo, 18.04.2005 nr 3-1-1-19-05;
39. RKKKo 14.05.2002 nr 3-1-1-25-02;
40. RKKKo, 10.03.2011 nr 3-1-1-116-10;
41. RKKKo, 28.09.2004 nr 3-1-1-82-04;
42. RKKKo, 28.04.2006 nr 3-1-1-25-06;

- 43. RKKKo, 28.03.2012 nr 3-1-1-21-12;
- 44. RKKKo, 10.02.2006 nr 3-1-1-145-05;
- 45. RKKKo, 28.01.2008 nr 3-1-1-60-07;
- 46. RKKKo, 07.03.2017 nr 3-1-1-119-16;
- 47. RKKKo, 20.03.2002 nr 3-1-1-25-02;
- 48. RKKKo, 16.10.2003 nr 3-1-1-100-03;
- 49. RKKKo, 09.06.2006 nr 3-1-1-40-06;
- 50. RKKKo, 20.04.2011 nr 3-1-1-29-11;
- 51. RKKKo, 24.10.2005 nr 3-1-1-104-05;
- 52. RKKKo, 13.04.2015 nr 3-1-1-20-15;
- 53. RKHKo, 11.06.2015 nr 3-3-1-75-15;
- 54. RKKKo, 03.03.2014 nr 3-1-1-100-13;
- 55. RKKKo, 01.06.2005 nr 3-1-1-39-05;
- 56. RKPJKo, 03.03.2011 nr 3-4-1-15-10;
- 57. RKHKo, 08.12.2016 nr 3-3-1-62-16;
- 58. RKHKo, 03.11.2015 nr 3-3-1-36-15;
- 59. RKKKo, 28.04.2011 nr 3-1-1-31-11;
- 60. RKÜKo, 17.02.2004 nr 3-1-1-120-03;
- 61. RKKKo, 22.10.2007 nr 3-1-1-57-07.

Esimese ja teise astme kohtute lahendid

- 62. TlnRnKo, 23.11.2001 nr 3-10-3321;
- 63. HMKo, 19.08.2009 nr 4-09-16815/19.

KASUTATUD KIRJANDUS

- 64. F. Dethmers, J. Blandeel. EU enforcement policy on abuse of dominance: Some statistics and facts. *European Competition Law Review*, Volume 38: Issue 4 2017;
- 65. H. Lindmäe. *Menetlustaktika 1*. Tallinn: Tallinna Raamatutrükikoda, 1995;
- 66. H. P. Nehl. *Principle of Administrative Procedure in EC Law*. Oxford: Hart Publishing 1999;
- 67. I. Koolmeiser., A. Kangur jt (toim). *Väärteomenetluse seadustik. Kommenteeritud väljaanne*. Tallinn: Juura, 2007;

68. J. Sarv. Mõningatest haldus(kohtu)menetluse ja süüteomenetluse paralleelsusega seotud probleemidest. *Juridica* 5/2005;
69. J. Põldroos jt. Konkurentsiseadus. Kommentaarid. Tallinn: Konkurentsiamet, TTÜ Kirjastus 2003;
70. J. Sootak, P. Pikamäe jt. Karistusseadustik. Kommenteeritud väljaanne. 3. trk. Tallinn: Juura, 2009;
71. K. H. Eichhorn, C. Ginter. Euroopa Liidu ja Eesti konkurentsioigus, Tallinn, Brüssel: Juura, 2007;
72. K. Linnart. Kartellide tõendamise erinevused Eestis ning Euroopa Komisjonis ning kehtiva regulatsiooni vastuolu võrdse kohtlemise põhimõttega. Magistritöö. Tallinn, 2012;
73. L. Lehis. Maksuõigus, 2. Täiendatud ja muudetud trükk. Tallinn: Juura 2009;
74. L. Kanger, Enese mittesüstamise privileeg maksuvaidluste lahendamisel Eesti halduskohtute ja EIK praktikas Kohtupraktika lühianalüüs, Tartu, 2012;
75. M. J. Frese. Sanctions in EU Competition Law. Principles and Practice. Oxford and Portland, Oregon: Hart Studies in Competition Law, 2014;
76. P. Nihoul, T. Skoczny. Procedural fairness in competition proceedings. USA, UK: Edward Elgar Publishing, 2015;
77. R. Annus, Uurimispõhimõtte haldusmenetluses, *Juridica* 7/2008;
78. R. Frolov, U. Ustav, T. Sild. Turgu valitseva seisundi kuritarvitamine. *Juridica*, 2004, 5. ;
79. R. Maruste. Konstitutsionalism ning põhiõiguste ja –vabaduste kaitse. Tallinn 2004;
80. R. Whish, D. Bailey. Competition Law. Eight edition. United Kingdom: Oxford University Press, 2015;
81. R. Öpik. Läbiotsimine. Sisekaitseakadeemia õppematerjal. Internetis kättesaadav: <http://www.slideshare.net/raivoopik/lbiotsimine> (25.04.2017);
82. S. Kerse, N. Khan. EC Antitrust Procedure. 5th edition, London: Sweet & Maxwell, 2005;
83. U. Krüger. Kriminaalmenetlus: tõendamine kohtueelses menetluses: üldkäsitus. Tallinn: Sisekaitseakadeemia 2007;
84. U. Lõhmus. Põhiõigused kriminaalmenetluses. Tallinn: Juura, 2014;
85. Ü. Madise, E. Kergandberg. jt (toim). Eesti Vabariigi Põhiseadus. Kommenteeritud väljaanne. Kolmas, täiendatud väljaanne. Tallinn: Iuridicum 2012.

KASUTATUD ÕIGUSAKTID

EUROOPA LIIT

Põhilepingud

86. Euroopa Liidu Toimise Lepingu konsolideeritud versioon. 26.10.2012 – ET 2012/C 326/01.

Internetis kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=ET> (25.04.2017).

Teised õigusaktid

87. Nõukogu määrus (EÜ) nr 1/2003, 16. detsember 2002, asutamislepingu artiklites 81 ja 82 sätestatud konkurentsieeskirjade rakendamise kohta - ELT L 1, 4.1.2003. Internetis

kättesaadav: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003R0001&from=ET> (25.04.2017);

88. Komisjoni määrus (EÜ) nr 773/2004, 7. aprill 2004, EÜ asutamislepingu artiklite 81 ja 82 kohaste menetluste teostamine komisjonis – ELT L 123, 27.4.2004. Internetis kättesaadav:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:32004R0773&from=ET> (25.04.2017).

Teatised ja suunised

89. Suunised komisjoni täitetegevuse prioriteetide kohta EÜ asutamislepingu artikli 82 kohaldamisel turgu valitsevate ettevõtjate kuritahtliku konkurentide tõrjuva tegevuse suhtes, 24.02.2009, ELT 2009/C 45/02. Internetis kättesaadav:

[http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC0224\(01\)&from=ET](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/ET/TXT/HTML/?uri=CELEX:52009XC0224(01)&from=ET) (25.04.2017);

90. Komisjoni teatis asjaomase turu mõiste kohta ühenduse konkurentsioiguses EÜT 97/C 372/03). Internetis kättesaadav:

[http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1209\(01\):ET:HTML](http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:31997Y1209(01):ET:HTML) (25.04.2017).

EESTI VABARIIK

91. Asendustäitmise ja sunniraha seadus. RT I 2001, 50, 283 – RT I, 12.07.2014, 29;

92. Eesti Vabariigi Põhiseadus. RT 1992, 26, 349 – RT I, 15.05.2015, 2;

93. Haldusmenetluse seadus. RT I 2001, 58, 354 – RT I, 25.10.2016, 5;

94. Karistusseadustik. RT I 2001, 61, 364 – RT I, 31.12.2016, 14;
95. Konkurentsiseadus. RT I 2001, 56, 332 – RT I, 30.12.2014, 15;
96. Konkurentsiseadus. RT I 2001, 56, 332 – RT I, 05.07.2013, 9 ;
97. Korrakaitseadus. RT I, 22.03.2011, 4 – RT I, 02.12.2016, 6;
98. Kriminaalmenetluse seadustik. RT I 2003, 27, 166 – RT I, 31.12.2016, 46;
99. Tsiviilkohtumenetluse seadustik. RT I 2005, 26, 197 – RT I, 28.12.2016, 22;
100. Vabariigi Valitsuse seadus. RT I 1995, 94, 1628 – RT I, 22.06.2016, 31;
101. Väärteomenetluse seadustik. RT I 2002, 50, 313 – RT I, 01.03.2017, 5.

MUUD KASUTATUD ALLIKAD

102. Directive of the European Parliament and of the Council. Commission staff working document. Impact Assessment. Accompanying the Document Proposal to empower the competition authorities of the Member States to be more effective enforcers and to ensure the proper functioning of the internal market. Brussels, 22.3.2017 SWD (2017) 114 final part 1/2. Internetis kättesaadav: http://ec.europa.eu/competition/antitrust/impact_assessment_annexes_en.pdf (19.04.2017);
103. Euroopa Liidu konkurentsieeskirjade rakendamine: Euroopa Liidu toimimise lepingu artiklite 101 ja 102 kohaldamine. Internetis kättesaadav: http://publications.europa.eu/resource/cellar/b7f1e3bf-1e4b-4638-8a53-90d043e8a9f5.0008.02/DOC_3;
104. Euroopa Komisjon – Pressiteade. Monopolidevastane võitlus: komisjoni ettepanek muuta liikmesriikide konkurentsiasutused veelgi tõhusamateks, töökohtade loomise ja majanduskasvu huvides. Brüssel, 22. märts 2017. Internetis kättesaadav: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-685_et.htm (19.04.2017);
105. Intervjuu Konkurentsiameti peadirektori asetäitja Kristel Rõõmusaarega, 04.04.2017;
106. Korrakaitseaduse muutmise ja rakendamise seaduse eelnõu seletuskiri (424 SE);
107. Majandus- ja kommunikatsiooniministeeriumi 13.04.12 kiri nr 2-7/12-00055/014;
108. U. Klopets, M. – L. Sööt, Konkurentsivõitluste menetlemine. Kriminaalpoliitika analüüs, 4/2014 Internetis kättesaadav: <http://www.digar.ee/arhiiv/et/download/189133> (17.04.2017);
109. Õiguskantsleri seisukoht 18.11.2013 nr 6-1/120082/1304853.

Lihtlitsents lõputöö reprodutseerimiseks ja lõputöö üldsusele kättesaadavaks tegemiseks

Mina, Triinu Saar

(autori nimi)

1. annan Tartu Ülikoolile tasuta loa (lihtlitsentsi) enda loodud teose
“Turgu valitseva seisundi kuritarvitamist puudutavate rikkumiste menetlemine haldus- ja
väärteomenetluses ning Euroopa Komisjoni menetluses”,

(lõputöö pealkiri)

mille juhendaja on Katri Paas-Mohando,

(juhendaja nimi)

- 1.1.reprodutseerimiseks säilitamise ja üldsusele kättesaadavaks tegemise eesmärgil, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace-is lisamise eesmärgil kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni;
- 1.2.üldsusele kättesaadavaks tegemiseks Tartu Ülikooli veebikeskkonna kaudu, sealhulgas digitaalarhiivi DSpace'i kaudu kuni autoriõiguse kehtivuse tähtaja lõppemiseni.
2. olen teadlik, et punktis 1 nimetatud õigused jäävad alles ka autorile.
3. kinnitan, et lihtlitsentsi andmisega ei rikuta teiste isikute intellektuaalomandi ega isikuandmete kaitse seadusest tulenevaid õigusi.

Tallinnas, **02.05.2017**